



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
Instituto de Estudios Internacionales  
Escuela de Graduados  
Programa de Magíster en Estudios Internacionales

# **INTERNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN CHILE:**

## **El caso de la Alianza del Pacífico (2015 – 2019)**

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales

**Leonardo Bascur Cáceres**

Profesor Guía: Eduardo Carreño Lara

Santiago de Chile  
Junio 2019

## Agradecimientos

Esta tesis representa el cierre de un ciclo en mi vida profesional, que he dedicado con amor y pasión a las políticas públicas en el sector educativo por más de 10 años. Con mucha modestia (y pese a las dificultades de trabajar, ser padre de dos hijas, esposo y músico) he intentado esbozar el cómo se está abordando la política internacional desde el sector educativo en el Estado de Chile, situación que hasta el día de hoy es desconocida no sólo por la Cancillería y la Academia Diplomática Andrés Bello, (entre otros), sino también por las distintas autoridades que por años han pisado el Ministerio de Educación. Resulta un desafío entender y hacerse parte de un contexto global en nuestro alejado país, donde pareciera que la prioridad en política exterior seguirá siendo el comercio internacional, dejando de lado temas tan prioritarios como el desarrollo humano, los derechos humanos y, por cierto, la educación.

Agradezco ante todo a mi amada esposa, por su compañía y apoyo en este proceso; a mis hijas amadas, porque su amor es más fuerte que todo; y a mis amigos de la vida, que se encuentran en el camino al que dedicaré mis próximos días: la música. Agradezco también a mi alma máter, mi amada abuela Norma Noemí Quiroz Quiroz, quien fue mi formadora y siempre quiso que entrara a estudiar a la Universidad de Chile, casa de estudios que me regaló la capacidad crítica para aprender y desaprender de las estructuras en las que habitamos.

Agradezco al Ministerio de Educación y a la función pública, tan vilipendiada en un país que ha relegado al Estado una función subsidiaria cada día más precaria con sus ciudadanos. Agradezco a los agentes públicos que aún creen en el Estado y se la juegan por sus convicciones, más allá del confort y su seguridad individual. Asimismo, agradezco la voluntad de los funcionarios internacionales del Grupo de Educación y al Departamento de Alianza del Pacífico de DIRECON por su entera disposición a contribuir con este trabajo.

Por último, agradezco a mi profesor Eduardo Carreño, quien con mucha voluntad y capacidad intelectual apoyó la construcción de esta tesis que espero pueda servir como insumo para difundir el trabajo internacional educativo del sector público en nuestro país.

## Tabla de contenidos

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
Formulación del problema .....	1
Metodología .....	5
<b>Capítulo I: Discusión Teórica: De la Política Pública Global a la Política Burocrática en el sistema internacional. ....</b>	<b>7</b>
1. Políticas Pública Globales (PPG).....	7
2. Gobernanza Global en sistema internacional: Elementos conceptuales y desafíos para la implementación de políticas públicas globales .....	10
3. Burocracia y Política Burocrática en el concierto internacional .....	17
4. Enfoque de Redes de Política Pública Intergubernamentales .....	22
5. Consideraciones finales de la discusión teórica .....	25
<b>Capítulo II: Estructura de la Política internacional educativa chilena, a partir del caso Alianza del Pacífico. ....</b>	<b>27</b>
1. La Alianza del Pacífico: Estructura general y funcionamiento a nivel nacional.....	27
a. Antecedentes generales del espacio de integración subregional .....	27
b. Estructura, orgánica y funcionamiento de la Alianza del Pacífico .....	30
c. La Alianza del Pacífico en Chile.....	39
2. La Alianza del Pacífico y el sector educativo: El Grupo Técnico de Educación. ....	41
a. Antecedentes generales del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico .....	41
b. Estructura, orgánica y funcionamiento de la Alianza del Pacífico .....	44
c. Coordinación y funciones del Grupo de Educación.....	45
d. Forma de Gobernanza Grupo de Educación – Alianza del Pacífico .....	46
3. Política internacional educativa y gobierno: La Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación .....	48
a. Orgánica y estructura .....	48
b. Dotación efectiva y presupuesto .....	51
c. Temáticas de política exterior sectorial y mecanismos de acción.....	53
4. Reflexiones sobre la estructura de política internacional educativa en Chile .....	59

<b>Capítulo III: Análisis de datos e implementación de política global educativa en el Grupo de Educación de Alianza del Pacífico.</b> .....	<b>62</b>
1. Agendas, temáticas y planes sectoriales del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico: Revisión del cumplimiento de los mandatos.....	62
a. Cuadros de mandatos, agendas, planes e implementación de acciones del GTE 2015 - 2019 .....	65
b. Análisis cualitativo de la implementación de agenda del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico 2015 – 2019 .....	73
2. Análisis cualitativo de la percepción de actores relevantes de la ejecución de la política educativa al interior de la Alianza del Pacífico.....	79
a. Estructura e institucionalidad.....	79
b. Grupos Técnicos y Mecanismos de gestión .....	81
c. Desafíos para la implementación de la política internacional educativa en la Alianza del Pacífico: Coordinación política, capacidades de agentes, y estructura de financiamiento permanentes .....	83
<b>Conclusiones: Coordinación Política, mecanismos sectoriales y perfil de agentes públicos internacionales.....</b>	<b>86</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>93</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>97</b>
a. Anexo 1: Cooperación con externos / Detalle de los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico .....	<b>98</b>
b. Anexo 2: Logros de Alianza del Pacífico actualizados al 2019 / Visión 2030 .....	<b>99</b>
c. Anexo 3: Reglamento GTE – Alianza del Pacífico.....	<b>103</b>
d. Anexo 4: Modelo de entrevista abierta aplicada a actores seleccionados. ....	<b>106</b>

## Abreviaturas

Abreviatura	Descripción
<b>AP</b>	Alianza del Pacífico
<b>APEC</b>	Asia Pacific Economic Cooperation
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CEAP</b>	Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico
<b>CPGG</b>	Comisiones Políticas de Gobernanza Global
<b>DIRECON</b>	Dirección Económica (Cancillería chilena)
<b>ETP</b>	Educación Técnica Profesional
<b>GG</b>	Gobernanza Global
<b>GTE</b>	Grupo Técnico de Educación
<b>MINEDUC</b>	Ministerio de Educación
<b>MINREL</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>MINREL-MINEDUC</b>	Relación interagencia entre Cancillería y el Ministerio de Educación
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos
<b>PPG</b>	Política Pública Global
<b>PPR</b>	Política Pública Regional
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

## INTRODUCCIÓN

El desempeño de la educación en el mundo internacional está dado por temas de cooperación, generación de conocimiento, agendas de convalidación, reconocimiento de estudios, formación y movilidad de los distintos actores que conforman la comunidad educativa, entre otros. A su vez, se ha consolidado como una política comunitaria infaltable en las agendas internacionales, acompañando la integración económica en materias de empleo y desarrollo (Barrios, 2011). Por cierto, y en conformidad con la gobernanza global, la política sectorial se trabaja bajo dimensiones propias de dicha estructura que, tal como lo señala Kacowicz (2012), adquiere ribetes importantes en el proceso de globalización política para hacer frente a los desafíos de la globalización económica y los problemas globales.

Las acciones llevadas a cabo en la arena internacional sectorial evidencian de cierta manera un vínculo entre las prioridades e intereses locales de cada Estado (Meldes, 2009), y sus compromisos de política exterior. A partir de esos elementos, y en los distintos asientos donde participe un determinado país, se construyen planes, agendas, programas o iniciativas para abordar la política sectorial en sus respectivas dimensiones. En ese contexto, adquiere relevancia el estudio de los distintos mecanismos existentes que se realizan en los procesos anteriores para entender y analizar el cómo se está trabajando en determinada política sectorial en la arena internacional. Esto podría dar luces sobre la relevancia de la política burocrática en el manejo de las temáticas internacionales, y la efectividad de ésta para el cumplimiento de la política internacional.

Atrás quedaron los tiempos en que los Estados y, específicamente, las cancillerías eran los únicos actores de la política internacional en el ámbito público. Hoy por hoy, cada sector (educación, salud, vivienda, hacienda o justicia, por nombrar algunas) tiene una agencia, unidad, departamento u oficina a cargo de coordinar los temas internacionales con los actores involucrados, incluyendo cancillería, organismos internacionales, Estados y, por cierto, los actores internos de cada Ministerio, siendo los propios sectores quienes definen los intereses internacionales en su determinada área. No es menester de esta tesis abordar la política internacional sectorial del Estado de Chile, sino contribuir desde el sector educativo al debate sobre la implementación de la política internacional en el marco de la gobernanza global, considerando la reciente modernización de la cancillería chilena.

El Ministerio de Educación (MINEDUC), a través de la Oficina de Relaciones Internacionales (ORI), es el actor que está cargo de la política internacional educativa del Estado de Chile<sup>1</sup>. Por cierto, no existe ninguna definición –ni en la Ley General de Educación, ni en la reciente Ley 20.080 que moderniza la cancillería– acerca de esta Oficina, que ostenta siete cargos/representaciones internacionales: Secretaría Nacional del Convenio Andrés Bello, Secretaría General de la Comisión UNESCO, y representaciones políticas de ministros/as en mecanismos intergubernamentales, de integración y de cooperación como Mercosur, AP, OEI, OCDE y APEC. Asimismo, mantiene relaciones directas con Estados y organismos internacionales, llevando una agenda conjunta y a la vez paralela a la misma Cancillería en materia de política internacional educativa; vale decir, existen mecanismos que se trabajan en conjunto y otros, lisa y llanamente, no.

A partir del estudio focalizado en el sector educativo de la AP se analizará la política internacional sectorial, de manera de dilucidar las distintas tensiones que existen en la política burocrática que, ante un cambio asociado a la reciente modernización de la cancillería, no logra definir con claridad el trabajo de la política exterior del Estado de Chile entre los distintos actores liderados por Relaciones Exteriores. ¿Cuáles son los motivos que generan estas tensiones en la política burocrática? Tal como se ha señalado, existen mecanismos que evidencian un vínculo en cuanto a la política burocrática internacional entre la cancillería y el sector educativo; no obstante, podría conjeturarse a buenas y primeras que, junto con no ser suficientes los mecanismos, no existen procesos que posibiliten el cumplimiento de las agendas internacionales ni menos una coordinación efectiva entre las carteras de Estado. Con ello, la política internacional sectorial se ve afectada en cuanto a su factibilidad –y, por tanto, a su efectiva implementación–, quedando sujeta a variables exógenas al proceso burocrático, tales como afinidades políticas, visión de ministros/as de turno y capacidades del agente público<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Se entenderá por política internacional educativa a las distintas acciones internacionales del Estado en su dimensión sectorial, vinculadas a sus compromisos, responsabilidades, representaciones, intereses y acciones de cooperación en el sistema internacional.

<sup>2</sup> Entiéndase como competencias técnicas y políticas del agente o funcionario a cargo de los temas internacionales.

Este último punto es sustantivo, por cuanto se podría conjeturar una segunda hipótesis: ante la falta de procesos, mecanismos y coordinación, el resultado del trabajo internacional depende en mayor medida de las capacidades del agente público para su efectiva implementación.

Desde la pregunta central se desprenden otras interrogantes que pudieran apoyar la primer conjetura enunciada, y a la vez entregar un valor agregado a esta investigación que visibilizaría a grandes rasgos el trabajo internacional educativo del Estado de Chile: ¿cómo se articula política burocrática entre el MINEDUC y la Cancillería a partir del caso de Alianza del Pacífico?; ¿cuál es el nivel de compromiso de las autoridades con el desarrollo de la gestión del Grupo Técnico de Educación de la AP?; ¿cómo se llevan a cabo las acciones sectoriales en el Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico?

El objetivo general de esta investigación es conocer cuáles son los factores que inciden directamente en la tensión burocrática existente en la política internacional educativa, y así aportar insumos para la solución de una problemática que hoy se visibiliza en la construcción de las agendas públicas regionales<sup>3</sup> y que pone de manifiesto un estancamiento en la implementación y resultados de estas. Asimismo, y como objetivos específicos a partir del anterior, se desprende los siguientes:

- i. Generación de aportes al debate en el proceso de implementación de las agendas internacionales sectoriales en cuanto a la gobernanza y políticas globales.
- ii. La entrega de insumos que visibilicen la acción educativa en los espacios internacionales.
- iii. La generación de hipótesis para ampliar la evaluación de políticas públicas regionales en Latinoamérica; y
- iv. La entrega de recomendaciones a Cancillerías, organismos internacionales, espacios regionales y subregionales que aborden las temáticas educativas.

---

<sup>3</sup> Se entenderá la agenda pública regional como el conjunto de acciones internacionales vinculadas a espacios regionales (Organismos internacionales intergubernamentales, mecanismos de integración y cooperación, entre otros), donde participan distintos Estados en la generación de políticas, acciones o iniciativas internacionales, acotadas a una determinada región.

Abordada la problematización del caso en cuestión, se trabajará con dos hipótesis que intentarán responderse a lo largo del presente trabajo:

- i. Si bien existen mecanismos que evidencian un vínculo en cuanto a la política burocrática internacional entre la Cancillería y el sector educativo, no existen procesos que posibiliten el cumplimiento de las agendas internacionales, ni menos una coordinación efectiva entre las carteras de estado.
- ii. Ante la falta de procesos, mecanismos y coordinación, el resultado del trabajo internacional depende en mayor medida de las capacidades del agente público para su efectiva implementación.

El desarrollo de la presente investigación abarcará un primer capítulo con un debate teórico sobre los conceptos de políticas públicas globales (PPG), gobernanza global (GG), burocracia internacional y redes de política pública (como parte de la literatura en que se basará el estudio en cuestión), buscando elementos que pudieran advertir el contexto de la política internacional en términos sistémicos y operativos, así como una mirada a la política pública internacional y su despliegue en el proceso de implementación.

El capítulo II abarcará la realidad institucional de la AP en términos de gobernanza, estructura y funcionamiento, tanto a nivel general como en el caso más específico de los Grupos Técnicos y, en detalle, el GTE. A su vez, se contrastará con las especificaciones de gobernanza dada por Kacowicz respecto a las dinámicas globales y otros aplicados a la eficiencia y el trabajo asociado a mecanismos. Junto a ello se abordarán mecanismos generales para analizar la relación MINREL-MINEDUC en sus propios espacios de acción, así como la relación interagencia entre ambos, adentrándose en el funcionamiento de la Oficina de Relaciones Internacionales como ejecutora de la política internacional chilena educativa.

En el capítulo III se adentrará en el Grupo Técnico de Educación de la AP en sí y se analizarán los datos recolectados, así como también sus planes y agendas respecto al nivel de resultados e implementación de éstos.

Finalmente se responderá a la hipótesis propuesta bajo un análisis asociado a la revisión de los capítulos II y III como conclusiones de la investigación.

### **Metodología y estudio de caso**

Se ha decidido trabajar con la AP, por cuanto despeja distintas posibles variables intervinientes a la investigación en cuestión: (1) es prioridad de la política exterior de Chile; (2) Chile es un Estado miembro y, por tanto, activo en la participación; (3) cuenta con mecanismos de coordinación entre la Cancillería y los sectores; y (4) el grupo técnico de educación, podría considerarse una comunidad de política pública (Rodhes, 1995), que ha participado en otros espacios regionales e internacionales como Comisiones UNESCO, Grupo de Educación de OEA, entre otros.

Se ha considerado pertinente llevar a cabo un análisis cualitativo, específicamente un *estudio de caso* por cuanto permite profundizar en mayor medida en un tema en específico (política internacional educativa) en un período de tiempo determinado (planes educativos concebidos entre el 2015 y el 2019). Posibilita, además, mediante la observación, análisis y descripción del mismo, generar hipótesis que apoyan la investigación en materia de implementación y desarrollo de la política internacional educativa, que -dicho sea de paso-, no cuenta con investigaciones, al menos en Chile, de esta índole.

Asimismo, este enfoque posibilita la profundización conceptual, exploración, modelación y explicación de mecanismos causales (considerando lo nuevo del análisis), todas ellas fortalezas de la metodología en cuestión (Gerring, 2007).

En cuanto a la elección del caso, cabe relevar que se ha determinado estudiar al Grupo de Técnico de Educación de AP por cuanto lleva cinco años en ejercicio; han rotado cuatro presidencias pro témpore (sus cuatro Estados miembros); es prioridad de política exterior tanto para Chile como para los demás países miembros; posee mecanismos burocráticos determinados bajo una orgánica de la misma Alianza; cuenta con una estructura que posibilita el trabajo coordinado entre Cancillerías y sectores; y por último, cuenta con resultados determinados, que pudieran nutrir las respuestas a las preguntas planteadas en la investigación.

De manera de operacionalizar la obtención de información, y en consideración de los preceptos de claridad conceptual, confiabilidad y validez del análisis (Kellstedt, Whitten, 2007), se llevaron a cabo:

- (1) Revisión de estructura, tratados, declaraciones presidenciales y reglamentos de la AP.
- (2) Revisión de planes anuales, actas y otros documentos pertinentes del Grupo Técnico de Educación de la AP.
- (3) Revisión de gobernanza y estructura del MINEDUC del Gobierno de Chile, en lo que respecta a su oficina ejecutora de política internacional.
- (4) Entrevistas a agentes públicos chilenos que desempeñan una función estratégica en la AP (Coordinadores/as nacionales, Jefa de Departamento de AP en la Dirección de Asuntos Económicos de la Cancillería; Representante de Chile ante el grupo de cooperación de Alianza del Pacífico, AGCID).
- (5) Entrevista a actual Presidenta del Grupo Técnico de Educación de la AP, Secretaría de Educación Pública de México, Verónica Guerrero Huepa.

En ese sentido, y considerando la variable independiente como la *tensión burocrática en el desenvolvimiento de la política internacional educativa*, el presente trabajo intentará dilucidar, conforme al estudio de caso, eventuales mecanismos causales de esta tensión que pudieran constituirse como variables dependientes a ser estudiadas en detalles en un futuro próximo, permitiendo así modelar explicaciones causales en el estudio de las políticas públicas regionales y globales.

## CAPÍTULO I

### DISCUSIÓN TEÓRICA:

#### DE LA POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL A LA POLÍTICA BUROCRÁTICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Para abordar la presente investigación y su respectiva problemática, se trabajarán con distintas teorías que están asociadas a la política internacional en cuanto su implementación y desarrollo. En ese plano se abordará una reflexión teórica de los conceptos de “política pública” y “gobernanza global”, atendiendo al contexto en el que se movilizan hoy por hoy las acciones internacionales; “política burocrática”, considerando los mecanismos existentes para el efectivo cumplimiento de la política, vinculados a las relaciones entre los actores; y las “redes intergubernamentales” y “comunidades de política pública”, para la bajada en la AP y su accionar sectorial.

#### 1. Políticas Pública Globales (PPG)

Un primer acercamiento a la vinculación del trabajo de la AP en el sector educativo está vinculado con sus respectivas acciones. Si bien los planes muchas veces son iniciativas de cooperación, otras pudieran constituirse como políticas públicas globales en la medida que generan un impacto y una trayectoria determinada en los beneficiarios. Al respecto se entenderá la política pública global (PPG) como un proceso o un conjunto de procesos que genera flujos, redes de actividad e interacciones transcontinentales o interregionales<sup>4</sup>, determinando formulación de políticas multinivel por parte de actores públicos y privados, que a la vez involucra y trasciende a los actores del sistema internacional.

La literatura releva, además, las siguientes interacciones, considerándolas como focos y componentes principales de la PPG (Held, Dunleavy y Eva: 2010):

- i. **Riesgos globales y problemas de acción colectiva:** Asociados a los problemas de política colectiva intensificados por la globalización, que dicen relación con mercados globales, derechos de propiedad intelectual o cambio climático, requiriendo

---

<sup>4</sup> Para el caso de esta tesis las PPG estarán focalizadas en su dimensión regional, por cuanto serán consideradas como políticas públicas regionales (PPR)

acciones concertadas y coordinadas por parte de los gobiernos y los Estado-Nación para abordar problemas comunes.

- ii. **La coordinación de políticas internacionales:** Vinculada con temáticas que no son incorporadas en el primer eje, pero que se encuentran en una amplia gama de áreas para promover la igualdad de derechos, garantías laborales, etc. Si bien estas políticas poco tienen que ver con las relaciones internacionales, los autores las consideran relevantes, ya que están comenzando a ser parte del sistema internacional cada vez con más fuerza.
- iii. **Las teorías normativas de la gobernanza global:** Asociadas a las áreas que nacen de la interacción de mercados, redes y jerarquías. Los autores plantean que la evolución de los debates éticos, por ejemplo, podría influir en las instituciones, las políticas informativas y los procesos de elaboración de políticas modernas, aludiendo a que las potencias emergentes, como los BRICS, pudieran incidir con sus concepciones diferentes a las del orden global establecido, abriéndose el sistema a nuevos conceptos, teorías y formas en el contexto de la gobernanza global.
- iv. **Formulación de políticas a nivel de bloque:** A partir de la experiencia de la UE y otros bloques regionales y subregionales, han ido desarrollándose políticas públicas globales en muchos sectores. Asimismo, se ha visto el perfeccionamiento de patrones complejos de regionalismo que surgen como respuestas a la globalización.
- v. **Transición de Gobierno unipolar a multipolar:** Si bien las ideas innovadoras de PPG han estado dominadas por economías industriales avanzadas y grupos de élites internacionales como el G5, G7 y G8, los autores señalan que a mediados de siglo surgirán nuevos bloques con distintos enfoques. Aunque es difícil de anticipar, existen probabilidades de que tengan efectos importantes. Al respecto, la política global como temática a investigar será clave para la comprensión de las variaciones del sistema internacional en el tiempo.

- vi. **Innovaciones en la gobernanza global:** Como último tema sustantivo de las PPG, los autores consideran importante abordar los riesgos y desafíos globales emergentes. Si bien se han intentado mejorar y superar las formas débiles de cooperación bilateral y multilateral con acuerdos intergubernamentales, están surgiendo otras redes transgubernamentales para la gestión de diversos problemas mundiales. Actores como empresas, ONG's, entre otros, aportan enfoques novedosos para el tratamiento de políticas sociales a través de redes de múltiples partes interesadas. Además, advierten que el pluralismo de los actores no implica una equivalencia de poder, sino más bien, interacciones contemporáneas. Los intentos de gobernar relevan, por su parte, contextos de "interdependencia asimétrica" implicando un poder desigual entre los actores, lo que, por cierto, será un enfoque para entender la política global.

Tomando los preceptos de Reinicke (1997), quien ya advertía la importancia de ligar el estudio de la interdependencia con la globalización, manifestó la necesidad de hacer una distinción entre interdependencia económica y globalización para reafirmar el rol de los gobiernos y la gobernanza global<sup>5</sup>. En ese sentido, el autor considera que lo anterior podría amenazar la democracia en la medida que afecte la capacidad de los gobiernos para ejercer acciones internas.

Los alcances expuestos sin lugar a duda se vinculan con el trabajo del bloque subregional a tratar en esta tesis, cuya dinámica adquiere un ribete asociado a la formulación de política a nivel de bloque que, además, se relacionan con firmas y empresas tanto latinas como multinacionales, complejizando la interdependencia propia del sistema.

---

<sup>5</sup> Considerando que, si bien la interdependencia acortó la distancia entre los estados soberanos, la globalización propició el fortalecimiento micro e individual de las empresas para mejorar su competitividad, lo que, por cierto, impactaría en las políticas públicas globales como tal, desafiando la soberanía y también la misma interdependencia.

## **2. Gobernanza Global en sistema internacional: Elementos conceptuales y desafíos para la implementación de políticas públicas globales**

Kacowicz (2012) señala que el concepto de Gobernanza Global (GG) fue introducido a finales de los ochenta en el contexto de los regímenes internacionales asociados al paradigma institucional neoliberal, de manera de suplir la situación anárquica del sistema internacional, estableciendo instituciones internacionales ligadas en sus inicios a la resolución institucional de problemas globales. Así es como, que partir de los noventa, Naciones Unidas determina el establecimiento de las Comisiones Políticas de Gobernanza Global (CPGG) para abordar las políticas mundiales. Una primera definición, vinculada al trabajo de la anterior comisión se enmarcaría en la suma de las formas en que las personas e instituciones -públicas y privadas- gestionan sus asuntos comunes en la arena internacional.

A ello se le agregaría lo referente a la suma de leyes, normas y políticas institucionales, que definen las relaciones entre la sociedad civil, los mercados y el Estado en el ámbito internacional. Además de lo expresado, resulta no menor señalar que existe una “nueva ontología” para dar sentido a la política mundial, considerando que las esferas de autoridad no son necesariamente compatibles con la división del espacio territorial que es el orden internacional tradicional de los Estados soberanos (Roseanau, 1999). Atendiendo a ese contexto es sumamente importante considerar el alcance planteado por Kacowicz (2012), quien señala que el concepto de GG se superpuso inicialmente a los “regímenes internacionales”, “institución internacional”, “multilateralismo” y “gobernanza internacional”. A partir del siglo XXI se presenta un cambio cualitativo integrado en el proceso de globalización política, para hacer frente a la globalización económica y a los problemas globales, moviendo las relaciones internacionales desde el gobierno hacia la gobernabilidad del mismo sistema.

A partir de lo anterior, y en consideración con las esferas de decisión y los determinados actores de la política internacional, se podrían definir ciertas dinámicas de la gobernanza que a su vez determinarían mecanismos, acciones y acuerdos de los distintos actores que la conforman. Del mismo modo, determinarán la forma en que se tratará la política internacional en cuestión. Si bien, el caso a analizar está focalizado en la relación “interagencia” entre actores estatales, resulta crucial ahondar en el debate de las dinámicas

de la GG considerando la inminente participación de muchos actores en la política internacional.

Siguiendo el trabajo de Kacowicz, las dinámicas de la GG erosionan o pueden erosionar el centralismo de los Estados en el ejercicio público de la política internacional. Al respecto, dichas dinámicas son clasificadas en seis formas de gobernanza a partir de tres categorías: estructuras jerárquicas, estructuras no jerárquicas o informales y estructuras mezcladas que pudieran incorporar redes de asociaciones público-privadas o socios estratégicos:

**Cuadro 1: Tipos de Gobernanza Global según Kacowicz**

Categoría de análisis	Flujos de autoridad verticales u horizontales unidireccionales.	Multidireccional: Flujos verticales y horizontales de autoridad.
<b>Estructura formal (Jerarquía)</b>	Top Down (Decisión de política desde autoridad) <b>Forma 1</b> Gobiernos e instituciones supranacionales. Corporaciones jerárquicas (Contrataciones y subcontrataciones).	Redes de Gobernanza <b>Forma 2</b> Gobiernos, instituciones internacionales e intergubernamentales (OIG) y no gubernamentales (ONG). Alianzas de negocios; contratación y subcontratación.
<b>Estructura Informal (Relaciones no jerárquicas)</b>	Gobernanza de abajo hacia arriba (Bottom up) <b>Forma 3</b> Impacto de la sociedad civil y redes de incidencia: ONG y OIG; Incentivos positivos y negociación.	Gobierno de lado a lado (horizontal) <b>Forma 4</b> Gobiernos de ONG. Incentivos positivos y negociación; Gobierno internacional / regímenes privados.
<b>Estructuras mixtas: formales e informales</b>	Gobernanza de tipo-mercado <b>Forma 5</b> Gobiernos, OIG, élites; mercado; públicos masivos; asociaciones público-privada.	Red de gobernanza vía Web <b>Forma 6</b> Gobiernos, OIG; élites, públicos de masas; redes de incidencia; sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia a partir de investigación de Kacowicz (2012)

Las formas de gobernanza planteadas en el esquema del autor en cuestión responden a preceptos situados en un contexto global, que adquieren posibilidades diversas en función de las dinámicas del concepto. Considerando lo ambiguo de un concepto que está en constante desarrollo, lo que pudiera considerarse son diversas tipologías de GG para analizar un determinado caso. Conceptos como “orden mundial”, “gobierno mundial”, “orden internacional” o “sociedad mundial”, se cruzan con las formas descritas en el cuadro 1.0.

Para los efectos del análisis del caso se atenderá a la forma 2, ***“Flujos verticales y horizontales de autoridad”***, cuya descripción y categorización aborda el concepto de “Red de Gobernanza” por una parte y, por otra, el ejercicio internacional desde el trabajo de los gobiernos. Lo anterior, considerando que se analizará el trabajo sectorial del Grupo Técnico de Educación de AP en lo referente a la implementación de sus planes, políticas e iniciativas internacionales.

Continuando con los preceptos señalados, resulta sustantivo considerar otros elementos de la GG en la arena internacional. Se ha señalado su vinculación, por cierto, al proceso de globalización y a la lógica liberal del “gobierno mundial”, al amparo del institucionalismo neoliberal. No obstante, la complejidad de la globalización en términos de análisis impacta de igual manera a la gobernanza en la medida en que sus “modus operandi” o formas de ejecución, vayan incorporando nuevas reglas, formas, y actores dentro del sistema. Kacowicz advierte, además, dos sesgos incrustados en el concepto, que es importante atender a la hora de abordar su uso como elemento de análisis:

- i. En general el concepto de gobernanza global parte con varias premisas del institucionalismo neoliberal similares a las presentes en los regímenes internacionales, aunque de alguna manera los trasciende. Esas premisas se refieren a la posibilidad de cooperación bajo la anarquía, y la viabilidad de las instituciones internacionales (principalmente en las organizaciones intergubernamentales).
- ii. En segundo lugar, muchos de los enfoques hacia la gobernanza global tienden a ser generales y centrados en el Estado minimizando las posibilidades de conflicto y la resistencia a la globalización y la gobernanza política. Al mismo tiempo,

algunos escritores críticos rechazan las premisas básicas del Estado como la unidad política principal que refuerza su relevancia en el ámbito de la gobernanza global, en oposición a la teoría de las relaciones internacionales (Kacowicz, 2012).

Hablar de GG desde un punto de vista exitoso, dice relación con que los mecanismos y las relaciones entre los actores que lo conforman propicien el desarrollo e implementación de las políticas. Sin lugar a duda, la UE está dentro de los primeros lugares en dicho aspecto y da ejemplos de una efectiva articulación de lo que pudiera denominarse una “gobernanza supranacional”, con mecanismos, herramientas, instituciones, procesos y estructura de financiamiento, posibilitando el efectivo cumplimiento de sus acciones. No es menester de esta reflexión ahondar en la evaluación de la UE como ejemplo de GG, sino tomar ciertos elementos que podrían nutrir la discusión teórica a la hora de analizar el caso en cuestión.

Para Pascal Lamy (2012), si bien el paradigma europeo se desarrolló bajo un determinado contexto y condiciones muy específicas, ofrece valiosas lecciones en términos de herramientas e instituciones, demostrando la efectividad de lo que se ha denominado “gobernanza supranacional”. Si bien se ha sugerido que el modelo de la UE es poco probable que pueda replicarse en otros lugares, el aprendizaje de las dificultades que hoy ostenta en términos de coherencia y legitimidad, pudieran aportar al debate sobre la gobernanza global y su desarrollo en el sistema internacional.

Al respecto, Lamy elabora una interesante propuesta, relevando cuatro elementos que pudieran propiciar una mejor gobernanza global en términos de desafíos:

- i. **Liderazgo:** Capacidad de incorporar una visión e inspirar acción.
- ii. **Eficiencia:** Capacidad de movilizar recursos, resolver problemas en el ámbito internacional y generar resultados concretos en beneficio de las personas.
- iii. **Coherencia:** Coherencia del organismo, institución o espacio con la naturaleza y foco de su razón de ser (ejemplo OIT: asuntos laborales; OMC: comercio).
- iv. **Legitimidad:** Intrínsecamente vinculado al sentido de proximidad, a un sentido de unión, entendiéndose ésta como un sentimiento común de pertenencia.

Por cierto, Lamy releva la importancia del último elemento, considerando el hecho de que una GG legítima tiende a la necesidad de tener “mitos” o temas en común, ya sea historia, patrimonio cultural colectivo, necesidades e intereses similares entre sus miembros.

Cada uno de los puntos anteriores pudiera sustentar el efectivo cometido de la GG en lo que respecta a la aplicación de PPG. Para el caso en cuestión, el desempeño de los puntos expuestos en el ejercicio de la implementación de agendas podría otorgar una noción del cómo se están desarrollando las acciones al interior de la AP, así como tener una mejor comprensión de las dinámicas entre los actores involucrados<sup>6</sup>.

La exigencia de la GG así como los modelos de implementación de política, resulta sustantiva a la hora de entender las acciones de los actores que están insertos en los sectores del sistema internacional y, en este caso, en el sector educativo. A su vez, las políticas globales demandan –en el marco de los Estados– liderazgo político, responsabilidades compartidas y cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Carreño, 2016).

Un último elemento por considerar respecto a la GG es su vinculación con la “cooperación internacional”, y los elementos que pudieran rescatarse de Naciones Unidas, que se ha consolidado como la organización líder de esta temática en cuanto se trate de cooperación intergubernamental mundial. Al margen de la cooperación tradicional (Norte-Sur), existe un dinámico mundo de cooperación donde se relevan acciones como la cooperación Sur-Sur, y distintas asociaciones entre actores de la sociedad civil y otros actores privados (Ocampo, 2015). Todo lo anterior determina y reconfigura la gobernanza global en contextos de interdependencia compleja. Asimismo, la cooperación para el desarrollo está vinculada a uno de los pilares del Sistema de Naciones Unidas, que dice relación con “los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS 2030), atravesando los distintos planes y acciones de los mecanismos de integración y organismos intergubernamentales con sus propios objetivos. Hoy por hoy, mecanismos y/u organismos como AP, la OEA y Mercosur, entre

---

<sup>6</sup> Si bien Lammy ofrece en su análisis un debate sobre la efectividad de la Gobernanza, deja fuera elementos como la incorporación de la sociedad civil, que cada vez se hacen más activos en el sistema internacional a través de ONG, empresas, y otros. No obstante, en este caso los elementos expuestos permiten enmarcar el trabajo teórico del análisis a realizar.

otros, responden a los ODS explícitamente en sus planes a partir de los compromisos internacionales que sus Estados adquieren en materia de desarrollo.

Lo anterior forma parte del impacto que tiene el sistema internacional de Naciones Unidas en la construcción de agendas de organismos intergubernamentales, determinando así la relación recíproca de actores, es decir, la interdependencia como tal.

A partir de lo anterior Ocampo, determina **seis criterios respecto a cuáles serían las mejores estructuras de GG** para la implementación de la cooperación. Por una parte están: (1) el reconocimiento del principio de subsidiariedad; (2) la necesidad de una red “densa” de instituciones mundiales, regionales y nacionales, un instrumento más adecuado que el apoyo en unas pocas organizaciones globales; (3) la necesidad de superar la tensión entre la inclusividad –y la legitimidad asociada a ella– y la eficacia, garantizado a través de la participación universal con modelos de decisión más pequeños dentro de organizaciones universales; (4) participación equitativa de los países en vías de desarrollo; (5) instrumentos eficaces de monitoreo, rendición de cuentas y cumplimiento de los compromisos internacionales; y (6) coherencia del sistema de GG, de igual manera como lo plantea Lamy más arriba.

En función de los criterios elaborados por Ocampo, se esbozará un cuadro vinculado a la temática de cooperación internacional y gobernanza global, con el objetivo de considerar ciertos elementos a la discusión teórica:

**Cuadro 2: Cooperación Internacional y Gobernanza Global.**

<b>COOPERAACIÓN INTERNACIONAL Y GOBERNANZA</b>			
<b>Objetivos básicos de cooperación</b>	<b>Gobernanza Global (GG)</b>	<b>Criterios de Estructura de GG</b>	<b>Acción / Resultado</b>
1. Gestionar interdependencia entre países	Suma de las formas y mecanismos en que las personas e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes en la arena internacional en el contexto de la globalización	(1) Reconocimiento del principio de subsidiariedad	Fortalecer las capacidades del Estado -nación para implementar acuerdos internacionales
2. Promover normas y criterios sociales comunes y la provisión asociada para todos los ciudadanos del mundo		(2) Necesidad de una red “densa” de instituciones mundiales, regionales y nacionales	Constituir un sistema de cooperación internacional más eficaz y también más equilibrado en términos de relaciones de poder
		(3) Necesidad de superar la tensión entre la inclusividad –y la legitimidad asociada a ella– y la eficacia	Crear órganos de toma de decisiones más pequeños tanto para la creación de consenso como para implementar un conjunto de acuerdos, evitando que las relaciones de poder dominen a los órganos menores. (Consenso estable)
		(4) Participación equitativa de los países en vías de desarrollo	Participar de forma equitativa en la toma de decisiones, sobre todo en base a la creación de consenso mediante un sistema de “círculos concéntricos” (OMC) - Lamy (2005)
3. Reducir las desigualdades internacionales, en particular los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países		(5) Instrumentos eficaces de monitoreo, rendición de cuentas y cumplimiento de los compromisos internacionales	Crear instrumentos que posibiliten el cumplimiento de acciones (ejemplo: presión entre pares (OCDE), Mecanismo de solución de Controversias (OMC); Protocolo de Montreal)
		(6) Coherencia del sistema de GG	Creación de un sistema ad-hoc a las competencias del mismo. Que las partes del sistema estén debidamente coordinadas y se complementen

**Fuente: Elaboración propia**

Si bien cada punto enunciado en la tabla anterior pudiera abarcar un debate más amplio, se han considerado los elementos de gobernanza del sistema de Naciones Unidas como referentes para el análisis teórico, por cuanto el trabajo de Ocampo (2015), entre otros, ha permitido estudiar en mayor detalle la gobernanza de Naciones Unidas.

Cerrando este punto es relevante considerar, atendiendo las premisas planteadas por la CEPAL (Ocampo, 2015), que la gobernanza global debe ser universal e inclusiva y reflejar los intereses, las necesidades y los objetivos de la comunidad internacional en su conjunto.

### **3. Burocracia y Política Burocrática en el concierto internacional**

La burocracia, tradicionalmente conocida como una forma de administración y organización, responde a un “sistema” con determinadas normas, reglas y tareas para cumplir un determinado fin. Dicho “engranaje” es, en efecto, parte sustantiva del análisis, por cuanto considera el devenir del proceso vinculado a los actores, intereses, iniciativas, reglas, planes, estrategias, influencias, decisiones, implementaciones, mecanismos y responsabilidades. Es justamente en ese contexto que el estudio de las burocracias como tal no puede estar estrictamente vinculado a las cancillerías y sus respectivas modernizaciones, sino a las burocracias de otros sectores de las políticas públicas que llevan su propia agenda internacional, con incidencia en el cumplimiento de las políticas públicas globales. No obstante, en el desarrollo de los capítulos de esta investigación se abordará, en parte, la nueva ley sobre modernización de la cancillería chilena en cuanto a la vinculación con los sectores del Estado, así como la estructura y funcionamiento de la Oficina de Relaciones Internacionales del MINEDUC.

El caso del sector educativo responde a un trabajo dinámico donde existe una vinculación con la cancillería en la medida que ambos se necesiten. El servicio exterior no cumple un rol relevante en esta política y, por tanto, el análisis burocrático está más vinculado a la propia estructura del sector (MINEDUC) y, en este estudio de caso, la de AP. En efecto, la vinculación entre gobernanza, PPG y burocracia constituye una reflexión teórica sustantiva a la hora de entender las dinámicas del trabajo de política internacional chilena, a partir de la institucionalidad, sus actores y procesos.

Como señala Carreño (2014) respecto a la burocracia y política exterior, desde hace varios años los gobiernos trabajan periódicamente en cambios y transformaciones en su gestión, modificando líneas de autoridad, reasignando funciones y agrupando agencias, entre otros. Sin embargo, la vinculación “interagencia” entre cancillerías y otros ministerios no es un tema del todo abordado en líneas pragmáticas. En ese contexto, se evidencian desafíos para la implementación de políticas y acciones internacionales, producto de carencias en la “flexibilidad organizacional” y otras capacidades de innovación que pudieran sumar al efectivo cumplimiento de las políticas en el contexto de la GG.

El continuo devenir de la política exterior en cada uno de los sectores del Estado ha incrementado la necesidad de las cancillerías de una mejor y mayor articulación con otros ministerios, que están ejerciendo la política internacional en sus determinadas áreas. Sin embargo, las burocracias diplomáticas tradicionales muchas veces se distancian de dichas ejecuciones por diversos motivos, que van desde la falta de articulación entre autoridades, técnicos, entre otros actores; desconocimiento de las agendas sectoriales; hasta falta de herramientas de monitoreo y seguimiento de la política propiamente tal. Al respecto, Carreño (2016) considera cinco elementos claves de las burocracias tradicionales que refuerzan la conjetura aquí expuesta:

- i. Habitualmente los funcionarios diplomáticos tienen un régimen normativo diferente al que rige para la mayoría de los empleados de la administración pública.
- ii. En consideración con la subcultura diplomática, se suele cuestionar el trabajo interinstitucional, el cual hoy por hoy es un eje central de la gestión de la política exterior.
- iii. Se considera que la política exterior es netamente llevada por las cancillerías.
- iv. Ligado al punto anterior, se da énfasis al centralismo de cancillerías de la política exterior en cuanto a la misión internacional del Estado.
- v. La cautela y la aversión al riesgo, considerando el sistema de promoción de los diplomáticos.

Si bien el debate respecto a las burocracias diplomáticas puede constituir un elemento relevante a la hora de analizar la implementación de políticas PPG, resulta evidente que hoy parte relevante de los funcionarios de cancillería ejercen la labor de ejecución de política sin ser necesariamente diplomáticos. Es así, por ejemplo, considerando el caso chileno en el marco de la AP, que sus altos ejecutivos (DIRECON) no son diplomáticos, como tampoco la mayoría de los grupos técnicos que ejercen la política regional. No obstante, podría conjeturarse que una efectiva relación entre los cuerpos diplomáticos y los funcionarios públicos que ejercen labores internacionales, pudiera fortalecer el trabajo internacional sectorial en materia de cumplimiento e implementación de agendas.

En palabras de Carreño (2016: 111), “(...) debido a la complejidad que supone tratar la política internacional, el gobierno asigna responsabilidades en diferentes áreas o agencias independientes, las cuales conducen tradicionalmente las relaciones diplomáticas, la gestión de la política comercial, la cooperación para el desarrollo y los vínculos con las instituciones de defensa nacional (...)”. Si bien dicha asignación pudiera coexistir en distintos lugares de un gobierno, tomando los preceptos de Ocampo y Lamy enunciados preliminarmente, podría generar problemas de inconsistencia en la medida en que no existan mecanismos adecuados de control, monitoreo y articulación, haciendo que cada unidad dé el sentido propio de su cultura organizacional a su tarea internacional.

Un punto relevante en cualquier ejecución de política pública, ya sea nacional o global, dice relación con sus recursos, en términos de capacidades, personal, talentos y patrimoniales (Hudson, 2007). En lo específico, las propias organizaciones públicas carecen de una visión internacional, ya que sus agendas locales son prioritarias, relegando los temas internacionales a acciones muchas veces reactivas y asociadas a la necesidad de potenciar la agenda pública del sector. En efecto, dicha realidad condiciona la burocracia y en lo sustantivo la propia administración pública, que se relega a su entorno institucional y jurídico, con muy poca maniobra para desempeñar la función internacional. A fines de la década de los noventa, diversos autores ya pusieron en la palestra esta tensión, señalando la necesidad de desvincular ciertos elementos operativos de la soberanía interna para poder ser aplicados en una base funcional internacional (Reinicke, 1997).

Aunque el debate teórico releva la vinculación entre GG y burocracia para la ejecución de las políticas PPG, sería interesante abordar en el marco de este análisis el estudio de los recursos más allá de las cancillerías considerando, tal como se ha dicho, que no son el único actor de la política exterior. Resulta sustantivo evaluar si las unidades sectoriales que ejecutan dicha misión poseen una estructura normativa, administrativa y política *ad-hoc* con su función pública internacional. En esta tesis se abordará el caso del MINEDUC en la aplicación de una política global sectorial, y el análisis de la burocracia será clave a la hora de dimensionar la capacidad de maniobra del sector educativo para la ejecución de los planes internacionales.

Graham Allison considera a los individuos que trabajan en un gobierno, así como la interacción entre estos como los elementos determinantes para entender las acciones de la política internacional (Allison, 1969). Lo anterior se conoce como el “modelo de política burocrática”, la cual, a partir de las relaciones entre los actores de un determinado gobierno, da paso a la comprensión de los resultados y la negociación que determinará la política internacional, viéndose principalmente afectados por procedimientos organizacionales y valores compartidos (Allison en Vásquez Jhon. A., 1995). Al mismo tiempo, releva a muchos actores como ejecutantes y no sólo en una materia específica, sino también en diversos problemas y tópicos internacionales.

El caso a tratar implica efectivamente la relación entre diversos actores nacionales en la ejecución de una política internacional que, aunque está asociada a un sector (educación), depende del flujo de procesos e interacción “interagencia” tanto de las instituciones como de los procesos específicos para su implementación. Al respecto, el autor señala que las decisiones gubernamentales se toman no bajo una selección individual y racional, sino que al “estira y afloja”, lo que, sin lugar a duda, no sólo se vincula al proceso burocrático propiamente tal, sino a la falta de mecanismos políticos y de gestión pública que pudieran nutrir este tipo de acciones. Añade a la temática de las decisiones, cinco claves para su análisis (Vásquez, 1994)<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Véase Allison (Crisis de los misiles, Cuba), vinculado a las estrategias de seguridad de Estados Unidos en la Guerra Fría.

- i. No siempre resultan ser coherentes y congruentes con la seguridad nacional.
- ii. Asignan acciones específicas a actores específicos; sin embargo, dan considerable libertad de acción a los subordinados que tratan temas específicos.
- iii. Reflejan un alto compromiso que se vincula a ganar adhesión, a evitar dañar los intereses nacionales y a protegerse contra las predicciones de otros participantes.
- iv. Casi nunca están hechas de modo que faciliten su monitoreo, teniendo como resultado que los actores de mayor jerarquía no puedan verificar si se cumplen o no.
- v. Las que están enfocadas al orden de cambios substanciales reflejan coincidencias en: (a) el límite de tiempo para que una presidencia, o actores de alta jerarquía los impulse a buscar una solución, y (b) intereses de actores de rango menor comprometidos en la solución específica en determinado problema.

Aunque la teoría de modelo burocrático de Allison fue situada en los contextos de seguridad nacional a partir de la crisis de los misiles en plena Guerra Fría, los elementos planteados como parte de los análisis burocráticos siguen estando vigentes a la hora de relacionar a distintas agencias y actores para el cumplimiento de la política internacional. Adicionalmente, Allison plantea elementos vinculados a las acciones, propiciando su efectividad en la medida que se consideren elementos como precisión de las decisiones, procedimientos operativos eficaces, involucramiento de actores con el ejercicio de sus funciones, relaciones entre actores y gobierno para el control de determinadas acciones, entre otros, así como las capacidades de una nación para determinar el comportamiento de otra, cuyos elementos no serán considerados en este caso. Lo anterior, debido a que la hipótesis está más bien vinculada a la relación interagencia entre sectores de política pública chilena y no precisamente a cómo Chile afecta las decisiones del sector educativo, a partir de sus estrategias.

#### 4. Enfoque de Redes de Política Pública Intergubernamentales

Para efectos del análisis en cuestión y expresadas las consideraciones teóricas sobre GG, PPG y política burocrática, se tendrá en consideración el modelo de política pública de Rhodes (1995), quien releva el enfoque de las redes de política pública para entender las acciones asociadas a ellas. Las redes de política pública son un grupo de personas, actores o instituciones, ya sean públicas o privadas, que se constituyen como tal para cumplir un determinado fin público. Se diferencian según su grado de exclusividad, su integración y estabilidad, y su interés dominante. En esta última categoría considera profesionales económicos o gubernamentales. Al respecto, señala que las redes tienen diferentes estructuras de dependencias, señalando cinco dimensiones claves:

- i. Constelación de intereses de los participantes en la red.
- ii. Los miembros que difieren en términos de balance entre sector público y privado.
- iii. El grado de interdependencia vertical (intraned).
- iv. Grado de interdependencia horizontal (si la red está aislada o en conflicto con otra).
- v. Distribución de tipos y cantidades de recursos (legales, organizacionales, financieros).

Conforme a lo señalado por Rhodes, la estructura de las redes de política pública condiciona el cambio, el comportamiento e interacción de los actores, definido por su interdependencia, perdurabilidad y distribución de poder. Para Rhodes la unidad de análisis está justamente centrada en los subsistemas, comunidades y redes. En esa misma línea, considera que la efectividad de la construcción de la política pública dependería de las orientaciones políticas, mecanismos de procesos y los contextos políticos donde opere la misma, centrándose este enfoque en las instituciones y sus vínculos entre ellas.

Por las características que adquiere el caso a analizar (Grupo Técnico de Educación de AP), podría señalarse como una comunidad de política pública. Al respecto, se considera a los representantes de los distintos Ministerios de Educación como “los/as agentes” de dicha comunidad, con asimetrías en sus funciones conforme a la estabilidad y duración de sus gobiernos –que en ocasiones dependen de las acciones de sus técnicos al interior de sus ministerios–, y la visión política de la autoridad de turno, aunque cuentan con capacidades

para penetrar otras redes, como cancillerías y otros espacios de acción regional donde ellos mismos participen.

La ventaja de este enfoque para sustentar el análisis descriptivo del estudio de caso, es que en cierta medida permite conocer y dimensionar contextos, *modus operandi* y establecimiento de redes con otros espacios, entre otras acciones. Que ello ocurriese sería favorable en el “Continuum” expresado por Rhodes, dándole efectividad a los planes y agendas sectoriales. No obstante lo anterior, podría constatar que la existencia de problemas en la implementación de la política pudiera deberse a variables como falta de continuidad, problemas en la coordinación con las cancillerías respectivas en la decisión de crear grupos y planes sectoriales, problemas en la ejecución de estos por falta de recursos, o bien por factores asociados a intereses, tal como se ha expresado en este enfoque.

Como complemento al enfoque de redes, y muy ligado al anterior, está el enfoque sobre relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la “gobernanza multinivel”, cuyo desarrollo permite el estudio de las relaciones entre los niveles de gobierno desde una tendencia institucional, al examinar competencias de niveles, burocracia e instrumentos gubernamentales para implementar dicho relacionamiento. Se consideran cinco categorías de análisis: (1) Número de unidades gubernamentales, (2) Cantidad de funcionarios que intervienen, (3) Intensidad y regularidad en la relación entre funcionarios, (4) Importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios, y (5) Política financiera (Wright, 1997).

El concepto de “Red” ha sido utilizado con diversos fines en el desarrollo de las políticas públicas conforme al uso los autores. Lo anterior en sí pudiera evidenciar un “caos” en la construcción teórica para usar dicho enfoque con fines analíticos; no obstante, Adam y Kriesi relevan tres enfoques en el uso del concepto, que sería pertinente considerar (citado en Sabatier, 2010, p140):

- i. En primer lugar, hay un enfoque que utiliza el concepto de redes de políticas para referirse a una estructura de gobierno nueva y bien definida que se puede distinguir, por un lado, de las formas jerárquicas organizadas en forma vertical y, por el otro, de las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal.

- ii. Una segunda forma de utilizar el concepto es aplicarlo en forma genérica a diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posibles entre actores públicos y privados en subsistemas de políticas específicos. De acuerdo con este enfoque, las redes de políticas no constituyen una estructura de gobierno nueva específica, sino que existe una amplia variedad de patrones de interacción entre los actores públicos y privados en el ámbito de la formulación de políticas.
- iii. La última se centra en las relaciones entre los actores, pero no en sus características. El análisis cuantitativo de las redes da como resultado imágenes de las estructuras de redes e índices de resúmenes, lo que permite la caracterización de sus aspectos clave (grado de centralización, conectividad, densidad, etc.).

Aunque la propagación del estudio de redes se ha dado con fuerza tras los años noventa, el devenir del enfoque ha ido mejorando su base teórica “inestable” a partir de la incorporación de elementos introducidos por nuevas preguntas vinculadas al impacto de las redes en resultados y procesos de política pública. Lo anterior la hace una teoría más bien complementaria que podría, en conjunto con otras que modelen estructuras, darle un mejor sustento al análisis de políticas públicas como tal (Adam y Kriesi en Sabatier, 2010).

Si bien las redes de política pública no son un espacio exclusivo de los gobiernos, el enfoque permite clasificar las “comunidades de política pública”, que pudiesen estar en el mundo social, en determinados grupos de interés o bien, para el análisis del caso en cuestión, entre “distintos gobiernos”. Lo anterior en consecuencia podría ponderarse como una **red de política pública intergubernamental**. Dicha red o redes de política pública constituye(n) determinados modelos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se van formando a partir de determinadas agendas, programas o problemas de política. En la mayor cantidad de los casos, las redes vinculadas al gobierno –cuyo rol no es necesariamente dominante dentro del sistema político– intentan manejar las relaciones interdependientes para promover la solución conjunta de problemas en la formulación de políticas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997). En ese contexto y siguiendo el enfoque en cuestión, el rol de los gobiernos en estas redes releva el trabajo asociado a la Administración de Redes, que es una forma de administración pública que consiste en coordinar estrategias de actores con diferentes

objetivos dentro de una red de relaciones interorganizacionales (Kickert, et., 1997). Asimismo, también es importante rescatar las características de dicha administración, que serán exitosas según determinadas condiciones: (1) la cantidad de actores, es decir, cuanto menos sean los actores, más fácil es llegar a acuerdo; (2) la complejidad de las redes en cuanto a la diversidad de su composición; (3) el grado en que las redes son autorreferenciales; (4) la ausencia de conflictos de intereses intensos; y (5) cuanto mayores son los costos involucrados, menos actores estarán dispuestos a asumir el ejercicio de la administración de redes.

Considerando que la Red de Política Pública no será el principal enfoque de análisis de esta tesis, no se abordará el análisis de tipologías o estudio de la red como variable dependiente; sin embargo, vale la pena señalar que uno de los aspectos de este enfoque es el análisis de los actores que la conforman, considerando elementos como la porción de poder, el tipo de actores y competencias, lo que pudiera ser relevante a la hora de analizar una PPG desde varias redes. Entendiendo que este caso se focalizará en una red, es sustantivo considerar lo señalado por Coleman y Perl (1999/696) al indicar que las decisiones de este tipo de redes son vinculantes para la sociedad, y que al ser un espacio intergubernamental podría considerársele como una red más bien homogénea.

## **5. Consideraciones finales de la discusión teórica**

El impacto de la gobernanza global en el desarrollo de las políticas globales ha calado en el devenir de las acciones de los Estados y sus actores en la arena internacional. El cómo estos determinados actores se constituyen en el sistema político es clave no sólo para conocer sus dinámicas, sino también para encontrar explicaciones en cuanto a la implementación de las acciones y resultados de la política exterior.

Los sistemas de gobernanza asociados a la globalización, al permear el trabajo de los Estados, están a su vez permeando las burocracias y exigiendo a los distintos actores que trabajan en la política exterior, buscar mecanismos de coordinación más efectivos para el despliegue de las acciones internacionales. Se ha señalado al respecto que las cancillerías no son el único actor clave en el proceso de implementación de la política exterior. En ese contexto, puede apreciarse de manera pragmática en el caso chileno que el cumplimiento, seguimiento y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030), que

podieran considerarse una de las políticas globales más relevantes y exitosas del sistema internacional, está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y no precisamente del MINREL.

Las formas de GG permiten de cierta manera entender las dinámicas de los grupos que se constituyen en determinadas redes, y que operan bajo una determinada burocracia. En ese sentido “(...) las administraciones públicas deben orientarse hacia el desarrollo global, por cuanto en la actualidad, un creciente número de decisiones políticas son adoptadas por instituciones internacionales y no por los Estados (...)” (Welch y Wong, 1998, Citado de Carreño, 2016).

El análisis de la GG ha evidenciado que sus dinámicas erosionan el centralismo de los Estados y que, dependiendo de su conformación o estructura, derivan en determinadas formas. Para los efectos del caso estará vinculada a la “forma 2” planteada por Kacowicz, acorde a la naturaleza del grupo a estudiar, que responde a una determinada representación de una estructura conformada por determinados actores que lo constituyen como una red de política pública intergubernamental. Al amparo del concepto de “normalización” acuñado por Hassenteufel y Surel (2000), para que el análisis de políticas públicas en esferas internacionales tenga el mismo tratamiento teórico que las nacionales, se ha considerado pertinente usar elementos de análisis como el enfoque de Redes de Política Pública con el objetivo de comprender el comportamiento del Grupo Técnico de Educación de AP que forma parte de unos de los más de veinte grupos de este mecanismo de integración, quienes finalmente son los encargados de llevar a cabo la política internacional sectorial de este espacio.

Un último punto al respecto, y en relación con las políticas globales, es atender a que el ejercicio de la política global está modificando las soberanías internas en términos de gobernanza, lo que conllevaría modificar su entorno institucional administrativo y jurídico, de manera de propiciar una base sectorial más funcional que permita lograr resultados en el ejercicio de la política internacional.

## CAPÍTULO II

### ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EDUCATIVA CHILENA, A PARTIR DEL CASO ALIANZA DEL PACÍFICO

En el presente capítulo se abordará la realidad institucional que sustenta la política internacional del sector educativo chileno, focalizado en el caso del Grupo Técnico de Educación (GTE) de AP. Al respecto, se abordará el funcionamiento de AP en la cancillería chilena a nivel general, y a nivel de grupos técnicos. Asimismo, se trabajará un apartado específico sobre la realidad institucional del MINEDUC en su dimensión agencial, asociado a la Oficina de Relaciones Internacionales (ORI). Por último, se trabajará en la dimensión interagencia, para abordar la relación MINREL-MINEDUC y así, analizar la relación existente en el caso específico a estudiar.

#### **1. La Alianza del Pacífico: Estructura general y funcionamiento a nivel nacional**

##### **a. Antecedentes generales del espacio de integración subregional**

La AP<sup>8</sup> se constituye como un mecanismo de integración regional que abarca a cuatro Estados Parte: Chile, Colombia, México y Perú. Bajo un prisma de aperturismo comercial o regionalismo abierto comprometido con el libre mercado, los cuatro países señalados forman un bloque en América Latina que tiene como objetivo central la conformación de un área de “integración profunda”, que impulse crecimiento, desarrollo y competitividad, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. De esta forma, parte de una base similar en términos de visión política en cuanto al modelo económico, lo que podría, por cierto, ser una variable relevante a la hora de entender la dinámica, visión y resultados que la determinan como tal.

Su creación se remonta al año 2011, al amparo de la “declaración presidencial de Mérida”<sup>9</sup> entre los presidentes de los Estados Miembros, que se materializa el 6 de junio del año 2012 con la creación del “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, en la ciudad de Antofagasta. Dicho acuerdo representa el tratado internacional que constituye el pacto político entre las cuatro economías.

---

<sup>8</sup> Abecé Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico: 2016, 2017, 2019)

<sup>9</sup> Véase “Declaración Presidencial de Mérida”, 28 de abril 2011.

Por cierto, dicho tratado se consolida como un mecanismo flexible que permite generar actualizaciones permanentes y complementarias para el desarrollo de los acuerdos de los países miembros y en lo específico de sus acuerdos comerciales. Con un articulado de 16 epítetos, aborda en términos generales su visión, constitución, objetivos, estructura general, decisiones, presidencia pro témpore, relacionamiento externo, Estados Observadores, nuevos Estados Asociados, solución de diferencias, entre otros asociados a formalidades protocolares. Todo lo anterior, sin mayores detalles, deja entrever que es una instancia internacional que no cuenta con una estructura política, como una Secretaría General, por ejemplo, u otros espacios de integración, sin un presupuesto determinado para su funcionamiento, sin una focalización en planes y mecanismos de trabajo para el cumplimiento de sus objetivos, ni menos mecanismos de monitoreo para la evaluación de sus resultados.

A la fecha se han suscrito dos protocolos adicionales al tratado inicial, cuyos objetivos han estado focalizados en el desarrollo comercial de los países miembros. El primero (2014), que entra en vigor el año 2016 en Chile, básicamente constituye un instrumento que permite que el 92% de los productos que se intercambian entre los países miembros de la AP no paguen aranceles, quedando el 8% restante a ser cumplido al 2030. El segundo protocolo adicional (2018) está asociado a la incorporación de atribuciones a la comisión de libre comercio para aprobar anexos en materia de obstáculos técnicos al comercio de implementación<sup>10</sup>.

Como se logra apreciar, dichos protocolos detallan en mayor medida la normativa que vincula el trabajo de la AP en el ítem comercial, versus el despliegue de otras áreas de integración que también forman parte de su objetivo político. En ese sentido, cabr  preguntarse cómo funcionan los otros acuerdos asociados al movimiento de personas, por ejemplo, que estarían más bien vinculados al trabajo del sector educativo, que es foco de esta tesis, de manera de entender las dinámicas que van más allá de lo comercial. A simple vista, la AP, cuya autoridad sectorial, depende de los ministerios de relaciones exteriores y de los

---

<sup>10</sup> Véase Protocolos adicionales al Acuerdo de la Alianza del Pacífico (2014, 2018).

de comercio y/o turismo (Consejo de Ministros)<sup>11</sup>, establece sin lugar a duda una estructura de política exterior más bien orientada a lo comercial desde su nivel central, dejando a los sectores (otros ministerios) el trabajo pertinente a las líneas de integración política, cuyas definiciones se determinarían desde los mismos espacios técnicos, en conformidad con los intereses y necesidades de los Estados miembros.

No es pertinente en esta tesis ahondar en el análisis económico de la AP, que por cierto cuenta con bastante investigación al respecto, sino más bien ahondar en su dinámica de funcionamiento para el cumplimiento de sus PPG a partir del sector educativo en Chile, lo que podría dar luces de cómo opera el espacio, que ha sido llamado por diversos académicos, organismos internacionales e inclusive otros gobiernos, como un mecanismo flexible y exitoso en el cumplimiento de sus logros.

Para cerrar este apartado de antecedentes generales, es importante señalar algunos datos actualizados que pudieran complementar el análisis que se dará en las páginas posteriores<sup>12</sup>:

- En conjunto, la AP representa alrededor del 40% del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina y el Caribe (ALC), posicionándose como la octava economía más grande del mundo, con un valor de más de US\$2 billones.
- Cuenta con un mercado de 225 millones de personas con un PBI per cápita promedio de USD 16.800; por tanto, la AP se está consolidando como una importante plataforma de comercio e inversión, representando el 50% del comercio total de ALC y atrayendo el 40% del total de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que recibe la región.
- Cuenta con un aspecto diferenciador basado en el trabajo conjunto entre el sector privado y los gobiernos, mediante la conformación del Consejo Empresarial de la AP (CEAP), instancia integrada por empresarios y gremios representativos de los cuatro países. El CEAP está jugando un rol dinamizador clave en la AP al facilitar ese

---

<sup>11</sup> En el caso de Chile, DIRECON opera como Ministerio de comercio o turismo, porque no existe un ministerio como tal a diferencia de los otros estados miembros. Este punto se profundizará en mayor medida en el apartado de funcionamiento de la AP a nivel nacional.

<sup>12</sup> Actualizada con datos DIRECON, año 2019. (PPT, presentación oficial Alianza del Pacífico 2019) – Documento de gobierno.

beneficioso diálogo entre los actores del sector privado de los cuatro países, estrechando el vínculo entre las economías que actualmente participan de la Alianza y promoviendo importantes avances en la agenda de la AP.

- A la fecha existen 52 Estados Observadores<sup>13</sup>, con los cuales se adelantan agendas de trabajos para definir esquemas de cooperación en áreas como la educación, innovación e internacionalización de pequeñas empresas. Adicionalmente se creó la figura del Estado Asociado para negociar acuerdos comerciales rápidos y con determinados niveles de impacto entre la AP y las contrapartes interesadas, y cuyo primer grupo lo conforman Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, con quienes se adelantan negociaciones actualmente.

Como anexo de esta tesis se dispondrá de un documento oficial del Consejo de Ministros y del Grupo de Coordinaciones Nacionales de manera de ahondar en sus logros, desde sus inicios a la fecha.<sup>14</sup>

## **b. Estructura, orgánica y funcionamiento de la Alianza del Pacífico**

La AP se diferencia de muchos espacios de cooperación internacional al no tener una Secretaría General u órgano de gobierno similar. Cada año un país ocupa la Presidencia Pro Tempore (PPT), cargo que a partir de 2014 se asume en las Cumbres del mecanismo y que se celebran en el país que adquiere la responsabilidad.

Al respecto, la estructura orgánica del mecanismo se compone de la siguiente manera:

- i. Presidencia Pro Témpore
- ii. Consejo de Ministros
- iii. Grupo de Alto Nivel
- iv. Coordinación Nacional
- v. Grupos Técnicos

---

<sup>13</sup> Véase Anexo 1: Cooperación con externos / Detalle de los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico.

<sup>14</sup> Véase anexo 2: Logros de Alianza del Pacífico actualizados al 2019 / Visión 2030.

### **i. Presidencia Pro Témpore (PPT)<sup>15</sup>**

De acuerdo con el Acuerdo Marco (Alianza del Pacífico, 2012), suscrito el 6 de junio de 2012, en Antofagasta, Chile, las Atribuciones de la PPT son:

- Organizar y ser sede de la reunión de presidentes (Cumbres).
- Coordinar las reuniones del Consejo de Ministros y del Grupo de Alto Nivel.
- Mantener un registro de las actas de las reuniones y de los demás documentos.
- Presentar a consideración del Consejo de Ministros los programas de actividades de la AP, con fechas, sedes y agenda de reuniones.
- Representar a la AP en los asuntos y actos de interés común, por encargo de las partes.
- Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiera el Consejo de Ministros.

### **ii. El Consejo de Ministros**

Está conformado por los cancilleres y ministros de comercio exterior de los países miembros, y posee las siguientes atribuciones:

- Adoptar decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en las Declaraciones Presidenciales.
- Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de sus decisiones.
- Evaluar periódicamente los resultados logrados en la aplicación de sus decisiones adoptadas.
- Modificar sus decisiones adoptadas, teniendo en cuenta los objetivos de la AP
- Aprobar los programas de actividades de la AP, con fechas, sedes y agenda de las reuniones.
- Definir los lineamientos políticos de la AP en su relación con terceros Estados o esquemas de integración.

---

<sup>15</sup> Actualmente Perú ocupa la PPT, cargo que ostentará hasta julio del presente año. Posteriormente le corresponderá a Chile (2019-2020), seguido de Colombia (2020 - 2021) y finalmente México (2021-2022). De no incorporarse otro Estado Miembro, el proceso se irá reproduciendo de la misma manera, en orden alfabético”.

- Convocar al Grupo de Alto Nivel establecido en la Declaración Presidencial de Lima, cuando lo considere adecuado.
- Establecer los grupos de trabajo que considere adecuados para la consecución de los objetivos y la realización de las acciones de la AP.
- Adoptar otras acciones y medidas que aseguren la consecución de los objetivos de la AP.

Dichas atribuciones se suman a aquellas que deriven de las **Declaraciones Presidenciales** del mecanismo (Alianza del Pacífico, s.f.). Las dependencias que forman parte de este Consejo son:

- **Chile**
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
- **Colombia**
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
  - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- **México**
  - Secretaría de Relaciones Exteriores
  - Secretaría de Economía
- **Perú**
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
  - Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Resulta relevante detenerse en este punto por cuanto, como se aprecia, los ejecutores de la política exterior de la AP en todos los países, con excepción de Chile, están en manos de dos Ministerios, uno vinculado a Cancillería y el otro asociado a Economía y Comercio. En el caso chileno, que se verá más adelante, la ejecución solo se concentra en el MINREL a través de una coordinación económica, a cargo de la Dirección de Asuntos Económicos (DIRECON), y otra política, a cargo del Canciller. Lo anterior podría tener incidencia o causalidad a la hora de analizar los modelos de gestión por país en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas globales, en la medida en que son menos interlocutores en el proceso de política burocrática.

### iii. Grupo de Alto Nivel (GAN)

Surge a raíz de los acuerdos emanados en la Declaración de Lima (Alianza del Pacífico, 2011), con el objetivo de “supervisar los avances de los Grupos Técnicos, de evaluar nuevas áreas en las cuales se pueda seguir avanzando y de preparar propuestas para la proyección y relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales, en especial del Asia Pacífico”.

El GAN se constituye por los Viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores. Las áreas encargadas por país son:

- **Chile**
  - Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Colombia**
  - Viceministro de Asuntos Multilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores).
  - Viceministros de Comercio Exterior (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)
- **México**
  - Subsecretaría para América Latina y el Caribe (Secretaría de Relaciones Exteriores)
  - Subsecretario de Comercio Exterior (Secretaría de Economía)
- **Perú**
  - Viceministro de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores)
  - Viceministro de Comercio Exterior (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo)

De igual forma que el anterior punto, el caso de Chile se concentra en la máxima autoridad de la DIRECON, que, a su vez posee una unidad coordinadora de AP, que se verá con más detalle más adelante. En ese sentido, y para los efectos de la política burocrática, el/la jefe/a de DIRECON tendría rango de subsecretario/a o viceministro/a. Cabe relevar que,

a partir de la reciente Ley de Modernización de la Cancillería chilena, la DIRECON pasará a ser, justamente una Subsecretaría de gobierno<sup>16</sup>.

#### **iv. Coordinación Nacional**

Esta instancia no aparece formalmente en la estructura orgánica de la AP, configurándose más bien como un puente que agiliza la comunicación entre los grupos técnicos y el GAN. Las instancias que conforma este órgano son:

- **Chile**
  - DIRECON (Sección Multilateral) - Departamento de Alianza del Pacífico. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- **Colombia**
  - Dirección de mecanismos de integración y concertación regional. (Cancillería).
  - Dirección de integración económica - Viceministerio de comercio exterior, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- **México**
  - Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos (Subsecretaría para América Latina y el Caribe / Secretaría de Relaciones Exteriores).
  - Unidad de Negociaciones Internacionales (Subsecretario de Comercio Exterior / Secretaría de Economía).
- **Perú**
  - Dirección de integración (Cancillería).
  - Dirección de América Latina, caribe e integración regional – Viceministerio de Comercio Exterior – MINCETUR.

---

<sup>16</sup> A partir de julio del presente año, la DIRECON pasará a ser una Subsecretaría de la Cancillería, en conformidad con la Ley de Modernización del MINREL, pasando a llamarse Subsecretaría Económica Internacional.

## v. Los Grupos Técnicos y Sub-Grupos Técnicos

Son aquellas unidades técnicas, a cargo de diseñar, implementar y evaluar las políticas e iniciativas regionales sectoriales de la AP<sup>17</sup>. Enfocados en temas específicos, estos se integran de las áreas especializadas de las oficinas gubernamentales de los países miembros. Además, cada grupo tiene una coordinación anual que, al igual que la PPT, se rota anualmente entre los Estados miembros. Para su efectiva coordinación un Estado Miembro asume la coordinación anual por grupo.

La existencia de los Grupos Técnicos está supeditada a los resultados que estos obtengan. Asimismo, la creación de los mismos estará asociada al incremento de los ejes de trabajo que la AP, por su misma naturaleza, vaya adquiriendo. En general, los Grupos Técnicos definen sus ejes de acción con base a un plan de trabajo anual, que se desarrolla para el periodo en que cada uno de los países coordina el espacio de integración. A la fecha existen un total de 29 grupos técnicos.

**Cuadro 3: Grupos Técnicos y coordinación: 2018-2019**

Chile	Colombia	México	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboral</li> <li>• Cooperación Regulatoria</li> <li>• Seguridad</li> <li>• Operador Económico Autorizado</li> <li>• Movimiento de personas y facilitación del tránsito migratorio</li> <li>• Facilitación del comercio y cooperación aduanera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación</li> <li>• Propiedad Intelectual</li> <li>• PYMES</li> <li>• Servicios y capitales</li> <li>• Turismo</li> <li>• Medio Ambiente y crecimiento verde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educación</b></li> <li>• Innovación</li> <li>• Género</li> <li>• Grupo ad-hoc pesca</li> <li>• Desarrollo minero, responsabilidad social y sustentabilidad</li> <li>• Cultura</li> <li>• Encadenamiento productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias de promoción</li> <li>• Estrategia Comunicacional</li> <li>• Grupo de Relacionamento externo</li> <li>• Asuntos institucionales</li> <li>• CE - CEAP (Consejo de expertos empresariado)</li> <li>• Compras públicas</li> <li>• Subgrupo de protección al consumidor</li> <li>• VUCEs</li> <li>• Consejo de Ministro de Finanzas</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia**

<sup>17</sup> Cabe relevar que existen distintos mecanismos para el diseño de iniciativas de políticas y acciones al interior de la Alianza. Por lo general cada grupo define su plan de acción, que se transforma en mandatos presidenciales específicos en cada cumbre. A su vez los/as presidentes de los Estados Miembros pueden determinar lineamientos políticos que se transformen en mandatos específicos a abordar por los grupos.

## vi. Sobre las cumbres presidenciales

A pesar de ser un mecanismo de reciente creación, la AP puede presumir haber llevado a cabo trece cumbres presidenciales en tan solo ocho años, lo cual habla de la importancia de este mecanismo para la agenda política internacional de sus Estados Miembros, teniendo una continuidad y permanencia en el tiempo, sin interrupciones, inclusive en momentos políticos complejos<sup>18</sup>.

**Cuadro 4: Cumbres de la Alianza del Pacífico<sup>19</sup>**

Cumbre	Ciudad	País	Fecha
XIV	Lima	Perú	5 de julio, 2019
XIII	Puerto Vallarta	México	24 de julio, 2018
XII	Cali	Colombia	30 de junio, 2017
XI	Puerto Varas	Chile	1 de julio, 2016
X	Paracas	Perú	3 de julio, 2015
IX	Punta Mita	México	20 de junio, 2014
VIII	Cartagena de Indias	Colombia	10 de febrero, 2014
VII	Cali	Colombia	23 de mayo, 2013
VI	Santiago	Chile	26 de enero, 2013 **
V	Cádiz	España	17 de noviembre, 2012 ***
IV	Antofagasta	Chile	6 de junio, 2012
III	Medios virtuales	Virtual	5 de marzo, 2012
II	Mérida, Yucatán	México	4 de diciembre, 2011
I	Lima	Perú	28 de abril, 2011

Fuente: Elaboración propia

\*\* Cumbre UE – CELAC

\*\*\* XXII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y gobierno.

<sup>18</sup> Un caso relevante por considerar fue el peruano. En marzo del año 2018, el presidente Pedro Pablo Kuczynski renunció al cargo de Presidente de la República, por acusaciones en su contra, respecto a temas que lo vinculaban con compra de votos y otros ilícitos, asumiendo como Vicepresidente, hasta la fecha, el Sr. Martín Vizcarra. Pudiendo Perú delegar la presidencia de AP, dada la coyuntura, optaron por continuar, más allá del contexto interno con la coordinación del espacio en cuestión.

<sup>19</sup> Cada cumbre tiene como producto principal la “Declaración Presidencial” que se consolida como un instrumento político, que reporta logros del año anterior asumidos como “entregables” y mandatos (acciones a realizar) para el año entrante. Cada declaración está disponible en el sitio web de la AP: [www.alianzadelpacifico.net/documentos](http://www.alianzadelpacifico.net/documentos)

## vii. Sobre la estructura y el funcionamiento de la Alianza del Pacífico

Resulta relevante, para abordar el proceso de análisis de PPG, y en este caso regional, entender el funcionamiento de la AP. Al respecto se determina un mecanismo general, con distintas esferas de decisión-acción como se ha presentado más arriba, las que pueden retratarse en el siguiente esquema:

**Cuadro 5: Organigrama Alianza del Pacífico**



**Modificación de esquema a partir de organigrama AP - Fuente: [http://: alianzadelpacifico.net](http://alianzadelpacifico.net)**

En estricto rigor lo que se aprecia en la plataforma de la AP es un esquema jerarquizado y con una clara verticalidad que va desde las Cumbres hasta los Grupos Técnicos. No obstante, el funcionamiento dista mucho del organigrama expuesto, ya que cada Grupo Técnico determina en la mayoría de los casos, y en lo específico en el GTE, su accionar técnico-político. En ese sentido, la estructura presentada responde al esquema más bien político que surge desde las Cumbres, donde se aprueban los lineamientos anuales en forma de mandatos presidenciales que deberán ser ejecutados por los Grupos Técnicos.

Es importante aclarar que esos mismos mandatos provienen de los Grupos Técnicos y que, una vez consensuados entre sus miembros, los derivan a sus cancillerías respectivas para dejarlos plasmados como planes, mandatos y, en definitiva, políticas a ser materializadas en las declaraciones presidenciales anuales.

Otro elemento relevante por considerar dice relación con el ítem presupuestario. Actualmente no existe un presupuesto fijo para el desarrollo de las actividades de la AP. Tampoco existe un banco u instancia de administración de recursos financieros, a diferencia de otros espacios de integración o intergubernamentales (UE – Banco Europeo, OEA – BID, Mercosur- CAF). Lo anterior en cierta medida condiciona el diseño de actividades y el desarrollo de planes, quedando al alero de las posibilidades de los mismos Grupos Técnicos –y por tanto de sus ministerios– en abordar acciones que requieran financiamiento. Es así, por ejemplo, que las agencias de cooperación de los cuatro Estados Miembros disponen por ley de un determinado presupuesto para implementar sus programas de becas de movilidad estudiantil, cuya institucionalización ha permitido dotar de continuidad y permanencia en el tiempo a la política en cuestión.

Con la reciente aprobación del Fondo de AP por parte del Congreso colombiano (Estado faltante para la respectiva toma de decisión política), se ha dado por finalizado el proceso que materializa la puesta en marcha del “Fondo de la Alianza del Pacífico” que se constituye en un único aporte por Estado Miembro de US\$250.000 dólares, sólo por una vez, para abordar proyectos de cooperación entre sus miembros. Aún no hay claridad de su operatividad y funcionamiento; sin embargo, en palabras del actual representante del grupo de cooperación de la AP, serán las mismas agencias de cooperación a través de la implementación de un nuevo actor organizacional quien administrará dichos recursos. Esta unidad llevará por nombre “Consejo de cooperación de la Alianza del Pacífico”, y a su vez coordinará la oferta y demanda de cooperación de los Estados observadores.

### **c. La Alianza del Pacífico en Chile**

En líneas predecesoras se ha insinuado que la estructura que sustenta la AP en Chile es distinta a las de sus pares miembros. Básicamente, en la dimensión institucional se aprecia que en el caso chileno existe sólo un ministerio que lleva la coordinación nacional y representación de la AP. La anterior se realiza través de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales. Al respecto, se podría conjeturar como un primer punto que, al estar dicha coordinación sólo en una cartera de Estado, facilitaría la articulación del trabajo de este mecanismo de integración en la toma de decisiones para la implementación de las políticas globales.

La estructura orgánica de la DIRECON se conforma por distintas direcciones que administran las diferentes líneas propias de su quehacer. En lo específico, la AP está alojada hoy en día en la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales, que a su vez cuenta con el Departamento de Alianza del Pacífico que coordina a nivel nacional el trabajo de AP. En conformidad con la información obtenida en la entrevista efectuada a la jefa de dicho departamento, puede señalarse que es una pequeña unidad con una dotación efectiva de sólo tres personas, quienes se distribuyen entre sí las funciones propias de este mecanismo y, a la vez, el trabajo con los 29 grupos técnicos de la AP. Por otra parte, se aprecia dentro de la estructura de la DIRECON una participación focalizada de la AP en la Dirección de Promoción de Exportaciones, subdepartamento Sudamérica y Cuba, sección Alianza del Pacífico, ALADI y Mercosur.

Llama la atención el tratamiento por parte de la cancillería chilena respecto a la coordinación de este mecanismo de integración, ya que no existe una relación propiamente tal entre la Dirección de Integración de Cancillería y la Alianza del Pacífico. Es posible conjeturar que dada la naturaleza fundacional asociada a la temática económica y comercial del espacio en cuestión, este mecanismo se inicie en DIRECON y a partir de ello se establezca en este lugar durante el tiempo de su joven existencia. No obstante, lo anterior debiera considerarse como elemento de análisis para futuras investigaciones, por cuanto la Alianza aborda temas de integración más allá de lo comercial, relevando el concepto de integración profunda, que lo materializa en su acta constitutiva. Cabe señalar que, en el caso de todos los otros Estados Miembros, una de las partes –Cancillería– dice relación con unidades

multilaterales y de integración, y la otra, de algún ministerio vinculado a asuntos de comercio exterior. El caso chileno ostenta su máxima autoridad en asuntos de política exterior económica en la misma Cancillería, a diferencia de sus pares. En lo referente a otros asuntos de política exterior sectorial, como el caso a analizar (sector educación), se aloja en el MINEDUC, así como los laborales, energéticos y de salud, en sus respectivas carteras.

A modo de cierre es importante considerar que en toda la estructura de la AP es la DIRECON como el único actor político y técnico para llevar a cabo la responsabilidad del Estado de Chile en este mecanismo de integración, con excepción de los Grupos Técnicos; donde los ministerios y sectores adquieren un rol relevante a la hora de llevar a cabo sus determinados planos. En dicho contexto, el modelo de gestión y de política burocrática podría determinarse bajo una estructura liviana que tiene un solo interlocutor político a nivel nacional, y coordinaciones político-técnico a nivel sectorial.

## **2. La Alianza del Pacífico y el sector educativo: El Grupo Técnico de Educación**

En el siguiente apartado se abordará cómo se implementa la política educativa a nivel de AP, con el fin de ahondar en su historia, funcionamiento y desarrollo. En el último capítulo se analizarán sus datos asociados a agendas y planes, para efectos de ahondar en búsqueda de respuestas asociadas a las hipótesis de la tesis planteada.

### **a. Antecedentes generales del Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico**

Cuando se creó la AP, en el año 2012, no se tenía previsto abordar de manera directa el tema educativo. Prueba de ello es que se dio inicio a la *Plataforma de Movilidad Estudiantil*, coordinada por las agencias de cooperación internacional de los países miembros, a través del Grupo Técnico de Cooperación<sup>20</sup>.

Esta plataforma, que otorga becas para que jóvenes de los cuatro países miembros lleven a cabo estudios en diversas instituciones de educación superior, fue un éxito desde su creación y para ello no fue necesario un Grupo Técnico enfocado en “política educativa”.

No obstante lo anterior, la educación es una política sistémica que va mucho más allá de becas y movilidades transitorias. Como política, juega un papel fundamental al ser la herramienta básica para que los países formen su futura fuerza de trabajo y con ello puedan alcanzar las metas de crecimiento y desarrollo económico. Por ello, conforme la AP fue focalizando su accionar en el proceso de integración profunda, se evaluó la creación del GTE, a propuesta de Perú.

A partir de la *IX Cumbre de la Alianza del Pacífico*, que se llevó a cabo el 20 de junio de 2014 en Punta Mita, Nayarit, México, los y las Jefes/as de Estado y de Gobierno de los países miembros, a través de la Declaración de Punta Mita (Alianza del Pacífico, 2014), instruyeron al Grupo de Alto Nivel, evaluar la creación del GTE, a fin de:

---

<sup>20</sup> Actualmente la movilidad estudiantil se aborda desde el Grupo de Cooperación, bajo el concepto de movilidad de personas que a la fecha ha beneficiado a más de 2000 estudiantes. A partir de la creación del GTE, se ha trabajado coordinadamente para incorporar criterios y/o otras líneas de movilidad en conformidad con las políticas y agendas locales no obstante, la línea de movilidad de AP sigue siendo coordinada por las Agencias de Cooperación de los Estados Miembros.

*“que contribuya a fortalecer las capacidades de nuestros nacionales y su acceso a una educación de calidad, con especial énfasis en la educación técnica productiva, como herramientas esenciales para desarrollar nuestro capital humano y para impulsar la productividad y la competitividad de las economías de la Alianza del Pacífico, con miras a contribuir a la superación de la desigualdad socioeconómica y lograr los objetivos de las políticas de inclusión social en nuestros países”.*

El GTE nace formalmente en 2014 y se reúne por primera vez el 21 y 22 de enero de 2015 en Bogotá, Colombia, en el marco de la *XIX Ronda de Grupos Técnicos de la Alianza del Pacífico*.

En conformidad con lo establecido en el portal de AP<sup>21</sup>, el Grupo Técnico en cuestión tiene como objetivo fortalecer los lazos de integración educativa mediante acciones de cooperación, dirigidas al mejoramiento de las competencias y capacidades de la población de los países miembros y su acceso a una educación de calidad. Estas se entienden como herramientas esenciales para el desarrollo del capital humano impulsando la productividad y la competitividad de los países de la AP.

Desde su creación, el grupo ha priorizado sus esfuerzos en la educación técnico profesional (ETP) por tres razones: (1) por los intereses de los cuatro estados en relevar la cooperación en la ETP, dada la importancia de ésta en sus agendas públicas; (2) porque la línea técnico-profesional es vinculante con sector productivo y comercial, propio del quehacer original de la Alianza del Pacífico; y (3) porque al conocerse los miembros del grupo desde otras instancias internacionales sectoriales, decidieron focalizar los esfuerzos en sólo una línea, con el fin de darle efectividad al cumplimiento de las acciones específicas a diseñar<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-educacion/> visitada el 10 de junio de 2019.

<sup>22</sup> Entrevista a presidenta del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico. Verónica Guerrero – SEP, México.

En conformidad con lo establecido en la descripción del Grupo en la web, se relevan los siguientes temas:

- Identificar elementos comunes para facilitar los mecanismos de reconocimiento de grados y títulos de Educación Superior Universitaria vigentes y para la construcción de Marcos Nacionales de Cualificación en los países de AP.
- Fortalecer la Educación Técnico-Profesional, promoviendo la articulación del sector educativo y el sector productivo, mediante campañas comunicacionales, banco de buenas prácticas y cooperación focalizada con Estados Observadores.
- Promover la movilidad del capital humano a través de un programa de pasantías y prácticas profesionales de estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas de educación superior.
- Trabajo de cooperación para fortalecer el idioma inglés en los cuatro países de AP.

A su vez, se establecen las siguientes funciones y atribuciones:

- Coordinar, aprobar y dar seguimiento a las acciones de cooperación educativa entre las partes.
- Identificar y definir áreas en materia educativa en las que se compartan capacidades e intereses comunes y con terceros; informando de ello al Grupo de Alto Nivel en coordinación con el Grupo de Relacionamento Externo.
- Establecer las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo Marco de la AP y en las sucesivas declaraciones presidenciales y otras que se le encarguen.
- Aprobar los programas, proyectos y actividades de cooperación educativa. Asimismo, el GTE deberá coordinar la ejecución y seguimiento de estos.
- Estudiar los asuntos que le sean encomendados, y ante requerimiento, asesorar en materia educativa al Consejo de Ministros, al GAN y al GRE; e
- Informar al GRE y al GAN sobre los avances y logros obtenidos.

## **b. Coordinación y funciones del GTE**

El GTE lo integran las oficinas de asuntos internacionales de los Ministerios de Educación de los Estados Miembros:

- Chile: Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación de Chile.
- Colombia: Oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales del Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- México: Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública.
- Perú: Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de Perú.

En la primera reunión del Grupo (enero 2015) se señaló que, considerando que Perú propuso la creación del GTE, fuera éste quien desempeñara la coordinación anual del mismo, aún cuando la PPT correspondía a México. Posteriormente, en el marco de la *X Cumbre* del mecanismo, que se llevó a cabo el 20 de julio en Paracas, Perú, la coordinación se mantuvo en el país andino, a fin de coincidir con la PPT, para el periodo 2015-2016.

Para la *XI Cumbre de la Alianza del Pacífico*, que se llevó a cabo en Puerto Varas, Chile, la coordinación, al igual que la PPT, pasó al control de Chile para el periodo 2016-2017. Finalmente, en la *XII Cumbre*, que se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, la responsabilidad pasó a Colombia para el periodo 2017-2018.

## **c. Aspectos de coordinación y mecanismos de gestión**

Desde su creación, el GTE ha procurado reunirse mensualmente a través de instancias virtuales, mecanismo de monitoreo y seguimiento de las tareas, establecida por los distintos grupos que conforman la AP. Asimismo, se convoca cuatro veces al año a reuniones presenciales denominadas “ronda de Grupos Técnicos”<sup>23</sup>. En estos encuentros se analizan

---

<sup>23</sup> Las sesiones y reuniones se materializan en distintas actas que dan seguimiento a las temáticas establecidas y se llevan a cabo una en cada país miembro.

temas como la creación de los planes de trabajo, los “*entregables*”<sup>24</sup> para la cumbre que corresponda, el cambio de la coordinación, entre otros. Una complejidad que conlleva este tipo de reuniones es la brecha presupuestaria, lo cual ha afectado en mayor o menor medida a los Ministerios de Educación de los países miembros. En muchas ocasiones no ha sido tan fácil contar con los recursos económicos para que todos los países se puedan trasladar a otro país para llevar a cabo la reunión. Si bien hasta el momento todos los países han cumplido en atender la mayoría de los compromisos, no existe garantía de que esto se pueda suceder siempre<sup>25</sup>.

Para el debido funcionamiento del grupo, se estableció de manera autónoma, es decir, desde el mismo grupo y no como sugerencia de las coordinaciones nacionales de AP, un mecanismo de trabajo que se analizará con mayor detalle en el próximo capítulo, y que dice relación con:

- i. La existencia de un reglamento del Grupo de Educación<sup>26</sup>, de manera de definir alcances de funcionamiento.
- ii. La existencia de planes anuales con determinadas acciones y entregables con responsables específicos.
- iii. La elaboración de actas por reunión.
- iv. La existencia de matrices de seguimiento y avance de acciones y entregables por país.

Cada uno de los puntos señalados responde a una definición propia del grupo, otorgándole autonomía y flexibilidad a este sector para su efectiva operatividad. Lo anterior, en conformidad con lo señalado por información de las actas fundacionales del grupo<sup>27</sup>, responde a propios mecanismos de funcionamiento para el cumplimiento de sus acciones.

Como se ha señalado en líneas anteriores, la coordinación del grupo está vinculada al Estado que deba presidir anualmente dicho sector, y será éste quien convoque a las reuniones virtuales y presenciales, haga seguimiento de las acciones, y se ocupe de reportar al Grupo

---

<sup>24</sup> Un entregable es un resultado del plan de acción de cada grupo técnico y que se presenta a las Cancillerías, para que éstas, lo enuncien en las declaraciones como parte de la gestión anual de Alianza del Pacífico.

<sup>25</sup> Entrevista presidenta Grupo de Educación AP, Secretaría de Educación Pública, México; Verónica Guerrero.

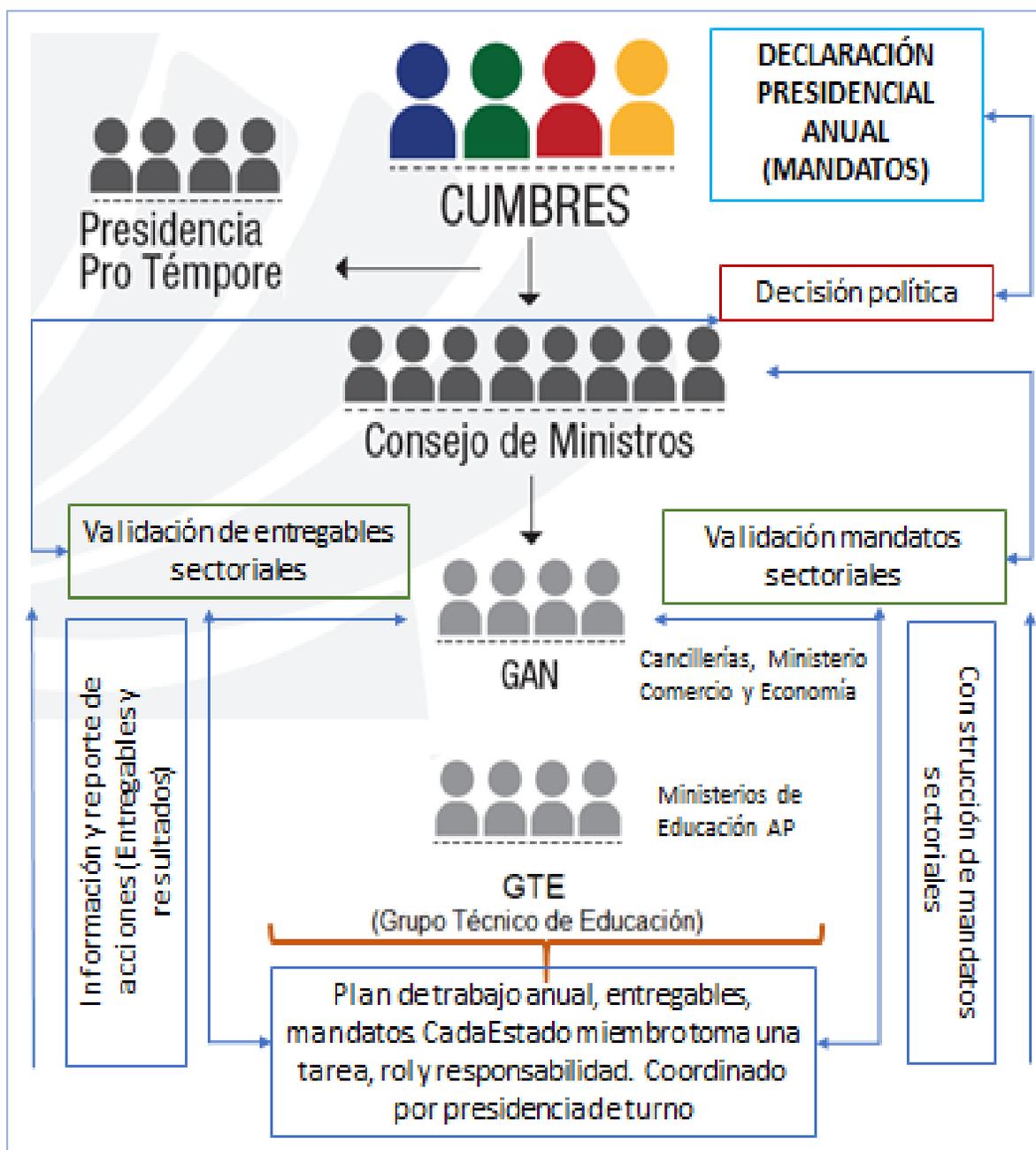
<sup>26</sup> Véase Anexo 3: Reglamento GTE – Alianza del Pacífico.

<sup>27</sup> Actas I y II del Grupo de Educación. (2015)

de Alto Nivel de la AP los resultados del trabajo sectorial, así como de mandatos y entregables.

**d. Forma de Gobernanza Grupo de Educación – Alianza del Pacífico**

A partir de los preceptos de Kacowicz, enunciados en el capítulo teórico de la presente tesis, se ha construido un esquema de gobernanza del funcionamiento del grupo de educación en el contexto de la AP. Al respecto y considerando la categoría de análisis “Multidireccional: Flujos verticales y horizontales de autoridad – Redes de Gobernanza”, se retratará el modelo de funcionamiento decisional y de procesos. Si bien está vinculada con gobiernos e instituciones internacionales su flujo adquiere una forma “*Bottom up*”, es decir de abajo hacia arriba, relevando al grupo sectorial, en su quehacer político-técnico para el fortalecimiento del proceso de integración, como parte de la política global.

Cuadro 6: Flujo horizontal y vertical de autoridad<sup>28</sup>:

Fuente: Elaboración propia

<sup>28</sup> Flujo actual del trabajo sectorial de política, iniciativas y acciones de la AP. Cabe relevar que ese es el proceso acotado al caso de educación, que podría extrapolarse a la dinámica general de la AP. Si bien la tónica del proceso ocurre por definición de los grupos sectoriales, cabe relevar que puede existir que los presidentes concuerden alguna medida política excepcional en caso de ameritarlo. No obstante, por lo general los sectores determinan las acciones a partir de las factibilidades de su cumplimiento.

### **3. Política internacional educativa y gobierno: La Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación**

Al introducirse en el caso específico del GTE, se ha señalado que son los Ministerios de Educación a través de sus unidades internacionales, los encargados de coordinar, diseñar, ejecutar y evaluar la política internacional educativa en la AP; las que -a su vez-, dependiendo de la naturaleza temática de la acción, trabajan con distintos especialistas gubernamentales para su implementación. A efectos de adentrarse en la estructura del caso chileno, se expondrá la orgánica de la Oficina de Relaciones Internacionales del MINEDUC, que, además de llevar la relación sectorial con AP, es la unidad responsable a nivel nacional de llevar la política exterior educativa del Estado de Chile.

#### **a. Orgánica y estructura**

La Oficina de Relaciones Internacionales (ORI) puede definirse como una “*unidad de hecho*”, que asesora directamente al MINEDUC en política internacional, así como a todas las autoridades, jefaturas de división y equipos técnicos ministeriales. Las funciones de la mencionada unidad se sintetizan básicamente en cuatro macro-acciones, en el marco del interés público:

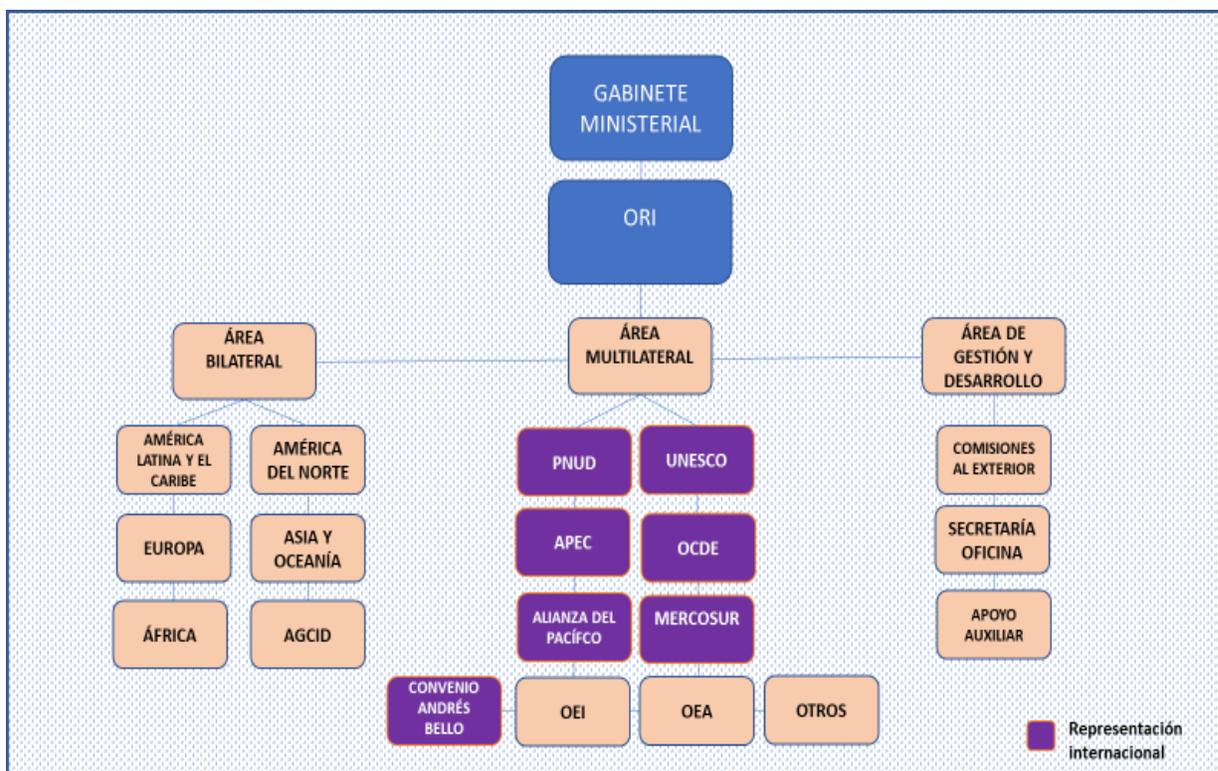
- i. Cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado de Chile en el sector educación.
- ii. Articulación intraministerial para la generación de cooperación internacional.
- iii. Generación de apoyo técnico internacional para el cumplimiento de la agenda local.
- iv. Representación política sectorial en instancias internacionales a través de autoridades del sector educativo.

Orgánicamente, tiene una estructura en permanente transformación, que se adecúa a las prioridades de política exterior y a la agenda de política pública sectorial del gobierno de turno. No obstante lo anterior, posee dos grandes ejes estructurales que la determinan: eje multilateral y el eje bilateral. En ese contexto, le corresponden no sólo funciones propias de su interés público, sino que también ostenta siete cargos o representaciones internacionales

que nominalmente recaen en la jefatura de la oficina por mandato del ministro/a de turno. Los anteriores dicen relación con:

- i. Secretaría Ejecutivo de la Comisión UNESCO.
- ii. Secretaría Nacional del Convenio Andrés Bello.
- iii. Dirección Nacional del Convenio entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Educación.
- iv. Representante de Chile ante el Sector educativo del Mercosur.
- v. **Representante de Chile ante el Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico.**
- vi. Miembro del Directorio del Comité de Política Educativa de la OCDE.
- vii. Miembro de la Red de Educación de APEC.

**Cuadro 7: Organigrama Oficina de Relaciones Internacionales (ORI) – Ministerio de Educación de Chile<sup>29</sup>**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Memoria de Oficina de Relaciones Internacionales: 2014–2017

<sup>29</sup> Actualmente la Oficina de Relaciones Internacionales, no tiene un organigrama o estructura orgánica formalmente definida.

Las cuatro funciones enunciadas más arriba se abordan en las distintas áreas de trabajo desarrolladas por la oficina, teniendo dos áreas de contenido (centrales) y un área de ejecución y gestión.

En ese contexto cabe relevar que Chile en materia de política exterior educativa<sup>30</sup> (es decir, desde un prisma “de adentro hacia afuera” vinculado al interés local) aborda un trabajo de cooperación técnica bilateral en conformidad con su agenda pública; y en materia de política internacional (es decir, desde una óptica asociada al régimen internacional) aborda un trabajo más bien multilateral, ya sea en organismos intergubernamentales, de integración o de cooperación.

Al respecto, se ha elaborado un mapa político, donde Chile tiene presencia ya sea bilateral o multilateral en el sistema internacional, de manera de apreciar la magnitud de su alcance:

**Cuadro 8: Alcance de política internacional educativa en Sistema Internacional<sup>31</sup>**



**Fuente: Elaboración Propia**

<sup>30</sup> Para estos efectos se entenderá la política exterior educativa como un conjunto de decisiones políticas del sector educación, tomadas por un Gobierno, a partir de los intereses nacionales y vinculadas con el sistema internacional (definición propia)

<sup>31</sup> Elaboración propia a partir de memoria 2014-2017. En cuanto a UNASUR, hasta el año 2017, Chile participaba activamente. Posterior a ello, y dada la crisis del organismo, el Consejo Suramericano de Educación dejó de sesionar. No obstante siguen ejecutándose proyectos asociados al FIC (Fondo de iniciativas comunes) en materia de estudio y convalidación de títulos suramericanos.

El mapa anterior muestra a grandes rasgos la presencia de Chile en el plano mundial, en el marco del trabajo bilateral y multilateral en el sector educativo. Las principales acciones definidas en los puntos señalados dicen relación con trabajos de cooperación, materializados en acuerdos bilaterales entre Estados, Memorándum de Entendimiento, misiones de apoyo técnico para el fortalecimiento de la agenda pública local, movilidad de personas y cumplimiento de compromisos intergubernamentales.

#### **b. Dotación efectiva y presupuesto**

Es pertinente señalar que desde sus orígenes la ORI ha contado con un presupuesto -determinado por la subsecretaría de Educación y la división de presupuesto-, que oscila entre los \$250 y \$300 millones de pesos chilenos; a esa cifra debe adicionar otros \$100 millones de pesos para efectuar gastos de pasajes y viáticos, tanto para personal del ministerio como para expertos/as extranjeros/as que apoyen técnicamente la agenda pública sectorial. Cabe relevar que dicho presupuesto se define por continuidad desde los años noventa y, a partir de ello, se genera un plan de trabajo que se comparte con las necesidades de otras divisiones ministeriales para llevar a cabo actividades que impliquen apoyo internacional<sup>32</sup>. En ese sentido, puede conjeturarse que el tema internacional responde más bien a una labor de asesoría permanente que a una función pública relevante en la construcción del quehacer ministerial y al cumplimiento de las políticas públicas globales en el sector educación.

La dotación de personal está dada por una jefatura, de confianza del ministro/a; siete profesionales, un administrativo y un auxiliar. No es menester de este trabajo hacer un análisis mayormente profundo de la estructura, sino más bien considerarlo como un aspecto general para abordar el elemento crítico y analítico de la política internacional del sector educativo. A modo de alcance y punto de cierre de este ítem, es pertinente contrastar que el gasto en la asignación internacional puede verse aminorado en tanto no existe una cultura organizacional que aún considere una nueva forma de hacer gestión pública, o una cultura internacionalista que responda a una comunidad internacional. En ese contexto, es pertinente señalar, por ejemplo, que el año 2018 la ORI recaudó más de US\$10 millones de dólares en cooperación para la agenda interna, ya sea con becas, programas de intercambio o recursos

---

<sup>32</sup> Generalmente para la traída de expertos/as que apoyen Seminarios Internacionales o asistencia técnica para la implementación de la agenda local.

para implementación de proyectos, que superan por veinte veces el gasto para su funcionamiento propiamente tal.

Un punto relevante a destacar es su presupuesto. Vinculado al capítulo 01, Programa 01, de la Subsecretaría de Educación, y asociado a la asignación presupuestaria 24.03.381 sobre intercambios docentes, cultural y de asistencia, el presupuesto de la Oficina de Relaciones Internacionales está focalizado en estricto rigor a lo que se estipula en su glosa presupuestaria número 10 (Ley de presupuesto, 2019)<sup>33</sup>:

*“Para el cumplimiento de convenios y acuerdos con otros países y/o con organismos internacionales.*

*Incluye financiamiento para la organización de reuniones y/o actividades en el país, conforme a acuerdos internacionales sobre la educación y la ciencia, y pagar pasajes y estadía de expertos chilenos y extranjeros, por viajes desde y hacia el país, autorizados por resolución fundada del Subsecretario de Educación. Los expertos chilenos que hagan uso de estos recursos deben desarrollar actividades en establecimientos educacionales.*

*Además, se considera financiamiento de reuniones y/o actividades con expertos nacionales, como parte del cumplimiento de compromisos internacionales, considerando pasajes aéreos y estadía para estos efectos.*

*Incluye el financiamiento para pasajes y estadía de estudiantes, docentes y asistentes de la educación de establecimientos regidos por el D.F.L.(Ed.) N°2, de 1998 y por el Decreto Ley N ° 3.166, de 1980, en representaciones internacionales del país, a petición de parte, y derivadas por regla general desde el Gabinete Ministerial, o del Gabinete del presidente de la República, para apoyar proyectos innovadores de estudiantes vulnerables provenientes de establecimientos educacionales públicos”.*

Como puede apreciarse, el nombre de su asignación presupuestaria no está del todo vinculado a la descripción de su glosa, ni tampoco estrechamente vinculada a las funciones que ostenta la oficina y que se enunciaron más arriba. Asimismo, no se realizan intercambios docentes ni culturales y, tal como lo señala su glosa, su ejecución está más bien asociada a la generación de convenios internacionales, seminarios internacionales, reuniones y pasajes a estudiantes y docentes a partir de decisiones políticas de presidencia o del gabinete ministerial, con un monto que debe compartirse con sus principales “clientes internos” al interior del Ministerio. En ese contexto, labores que posibiliten la realización o implementación de PPG o proyectos de cooperación internacional, pudieran verse truncadas

---

<sup>33</sup> El monto asignado para el año 2019, corresponde a 269.712 MM de pesos chilenos.

en la medida que no existan mecanismos explícitos de ejecución para el cumplimiento de la labor internacional, asociada a un plan y esquema de resultados.

De acuerdo con información recabada en la revisión de documentos de trabajo, planificaciones anuales y memoria 2014-2017 de la Oficina, puede apreciarse que en general las ejecuciones de esta unidad están asociadas a la realización de convenios bilaterales de cooperación que no implican recursos, sino acciones de cooperación e intercambio de conocimiento: realización de reuniones internacionales, transferencia de recursos a organismos internacionales para la ejecución de acciones que apoyen la agenda local desde organismos internacionales, traída de expertos/as para apoyar la agenda local y realización de seminarios internacionales.

### **c. Temáticas de política exterior sectorial y mecanismos de acción**

Si bien no existen mecanismos formales de ejecución, ni un trabajo sistematizado con metodología de marco lógico u otros como gestión por resultados, la ORI, que nace bajo un supuesto de órgano asesor, ha ido transformando su estructura orgánica en la medida que el contexto internacional global ha permeado las políticas internas de Chile. En ese contexto, parte como un ente asesor, y luego suma funciones propias de representación, gestión y cooperación internacional, entre otras.

Podría conjeturarse a partir de lo anterior que no se ha hecho una actualización propiamente tal de su estructura y gestión, con el contexto global de la política exterior educativa. En el presente apartado se ha intentado construir a partir de las principales temáticas sectoriales educativas, un esquema de mecanismos que sus funcionarios suelen usar más bien por iniciativa propia, que por una dinámica debidamente establecida.

Como se ha enunciado en líneas predecesoras, las temáticas internacionales del sector educativo se asocian principalmente a temas de cooperación técnica y otros de representación política. En ese contexto, surge la relevancia de temas globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, que atraviesan no sólo los planes de organismos intergubernamentales o internacionales como tal, sino que también las propias agendas locales de los Estados.

El caso de Chile no está ajeno a ello, ya que al ser un Estado Miembro de Naciones Unidas, la política internacional del sector educativo está alineada a dicho objetivo, que para estos casos corresponde al Objetivo de Desarrollo Sostenible N ° 4, que dice relación con:

*“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”<sup>34</sup>.*

Sumado a dicho objetivo transversal y a la vez tema prioritario de la política exterior chilena, existen otros temas que pueden desprenderse de las acciones llevadas a cabo en la política internacional educativa local. Al respecto, se han sistematizado en tres grandes aristas: (1) movilidad de personas; (2) vinculación del sector educativo con el productivo; y (3) cooperación internacional a partir de la agenda local.<sup>35</sup>

Para abordar en detalle los puntos anteriores se ha construido una tabla que hace un cruce de estos temas transversales, con las principales líneas de acción de la Oficina y sus respectivos mecanismos. Estos últimos son sustantivos para entender cuál es la dinámica de funcionamiento de la oficina en cuanto a su gobernanza y, por tanto, a las posibilidades concretas de ejecución de PPG.

A la fecha, existe un centenar de acuerdos, tratados internacionales, convenios y otros, que están en proceso de sistematización. Bajo ese contexto, y a modo de análisis, se han considerado como fuentes informativas, la memoria actualizada del trabajo de la ORI (2014-2017), y un compilado de convenios internacionales suscritos por el Estado de Chile que, no siendo documentos oficiales, son de gestión interna, y se señalarán como parte de la bibliografía de esta tesis.

---

<sup>34</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Sitio Web visitado el 16 de septiembre).

<sup>35</sup> La agrupación de los temas se ha definido a partir de la revisión de las acciones descritas en la memoria de la Oficina de Relaciones Internacionales del MINEDUC, 2014-2017.

**Cuadro 9: Líneas generales de acción y mecanismos en la política internacional sectorial**

Líneas de acción de política internacional educativa	Mecanismos	Temáticas transversales priorizadas que cruzan la agenda internacional educativa en Chile (actualizadas al 2018)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Asuntos Bilaterales</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación entre Cancillería y Ministerio de Educación.</li> <li>2. Definición de intereses desde partes técnicas ministeriales (MINEDUC).</li> <li>3. Gestión de reuniones Binacionales Interministeriales / Comisiones Mixtas de cooperación / Memorándum de entendimiento (Cancillería / MINEDUC).</li> <li>4. Diseño, implementación, monitoreo y seguimiento de acciones y política exterior bilateral educativa (MIENDUC).</li> <li>5. Realización de convenios de reconocimiento de estudios generales y superiores (MINEDUC y Cancillería)</li> <li>6. Generación de proyectos de cooperación vía postulación de fondos (MINEDUC - AGCID).</li> <li>7. Gestión de agenda y misiones internacionales de ministro/a bilaterales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ODS 4: Calidad de la Educación en todos los niveles.</li> <li>2. Movilidad de personas.; (Inmigración / Intercambio / Reconocimiento de estudios generales y superiores).</li> <li>3. Vinculación del sector educativo con el productivo (Educación Técnico Profesional).</li> <li>4. Agenda e intereses locales sectoriales: Cooperación bi-multilateral, intercambio y generación de conocimientos.</li> </ol>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Asuntos Multilaterales</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación entre Cancillería y Ministerio de Educación.</li> <li>2. Definición de intereses desde partes técnicas ministeriales (MINEDUC).</li> <li>3. Gestión de reuniones multilaterales/ Memorándum de entendimiento con organismos internacionales (Cancillería / MINEDUC).</li> <li>4. Diseño, implementación, monitoreo y seguimiento de acciones y política exterior multilateral educativa (MIENDUC).</li> <li>5. Realización de convenios de reconocimiento de estudios generales y superiores a nivel multilateral (MINEDUC y Cancillería).</li> <li>6. Generación de proyectos de cooperación vía organismos multilaterales.</li> <li>7. Gestión de agenda y misiones internacionales de ministro/a multilaterales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ODS 4: Calidad de la Educación en todos los niveles.</li> <li>2. Movilidad de personas; (Inmigración / Intercambio / Reconocimiento de estudios generales y superiores).</li> <li>3. Vinculación del sector educativo con el productivo (Educación Técnico Profesional).</li> <li>4. Agenda e intereses locales sectoriales: Cooperación bi-multilateral, intercambio y generación de conocimientos.</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acciones de gestión y presupuesto</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación presupuestaria a partir de montos otorgado por gabinete ministerial.</li> <li>2. Gestión de comisiones de servicio al exterior (misiones permanentes, invitaciones u otras).</li> <li>3. Gestión de seminarios internacionales y traída de expertos.</li> <li>4. Apoyo en el proceso de creación de convenios internacionales.</li> <li>5. Gestión de transferencias a organismos internacionales de la oficina.</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia.

El anterior cuadro sistematiza y recoge en algún grado todos los mecanismos que ejecuta la ORI para llevar a cabo su función sectorial. En lo particular, y atendiendo al caso de estudio, los asuntos asociados a la AP se estructuran bajo los mecanismos vinculados a la línea multilateral y su ejecución, por tanto depende de ellos y el cómo estos se desempeñan a partir de las acciones de los agentes públicos.

La relación entre la ORI y la Cancillería se da en varios mecanismos, pero no en todas las instancias de la política sectorial, tal como se aprecia en el recuadro. A la fecha no existe una relación formal establecida entre la Cancillería y el MINEDUC en su arista internacional, careciendo de instancias políticas de coordinación. No obstante lo anterior, cada contraparte de división o unidad de la Cancillería mantiene una relación específica con el Ministerio en función de sus responsabilidades y temáticas. Lo anterior se evidencia en el caso de AP, en tanto DIRECON mantiene una relación de coordinación con la ORI para acompañar el trabajo del GTE y hacer las coordinaciones propias como ente responsable ante el Estado de Chile de dicho espacio. Como se ha señalado en el punto sobre la AP en Chile, DIRECON y ORI establecen una relación de coordinación, donde es la ORI quién determina las temáticas sectoriales y DIRECON acompaña y hace seguimiento de los mandatos presidenciales.

Como cierre de este apartado, y en consideración con el último párrafo expuesto, es pertinente señalar que durante el año 2018 se publicó la Ley de Modernización de la Cancillería chilena (Ley 21080, 2018) cuyas implementaciones se han ido aplicando gradualmente a partir del año 2019. En lo que respecta al caso a estudiar en la presente tesis, son dos las modificaciones más sustantivas que se vinculan con este. La primera dice relación con que la DIRECON pasará a ser una Subsecretaría de Estado<sup>36</sup>, asumiendo un protagonismo político institucional como eje de la política exterior chilena, y siendo explícita su función en cuanto a foros y mecanismos como la AP:

*“(...) Coordinar y presidir la participación de Chile en los distintos organismos y foros internacionales relativos a las relaciones económicas internacionales, incluyendo los procesos de integración económica. (...)”<sup>37</sup>*

---

<sup>36</sup> Párrafo 6to, Artículo 27; Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales; Ley 21080 – 2018.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Art 28 – N°9.

Como segundo tema relevante en cuanto al caso, está la relacionado con las coordinaciones sectoriales. Al respecto en el párrafo quinto de la Ley se establece lo siguiente:

*“(...) El Ministro de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministro o Jefe Superior de Servicio, según corresponda, podrá designar funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, según las necesidades de éste, en calidad de coordinadores ministeriales para los ministerios y demás órganos de la Administración del Estado, los que se encargarán de apoyarlos en aquellos asuntos que incidan en la política exterior y en las relaciones económicas internacionales de Chile, que sean de competencia de dichas reparticiones. Asimismo, a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, estas labores podrán ser ejercidas por funcionarios de la Dirección General de Promoción de Exportaciones, designados por resolución del Jefe de Servicio, respecto de determinados órganos de la Administración del Estado encargados de gestionar las relaciones económicas internacionales sectoriales, con la finalidad de apoyar su agenda internacional en materia de implementación y cumplimiento de compromisos internacionales. El acto que los designe determinará los objetivos y el período en que desempeñarán dicha función, y los medios para dar cuenta de los resultados de ésta. (...)”<sup>38</sup>*

Respecto a lo enunciado en la Ley, el posible establecimiento de una coordinación ministerial para determinados órganos del Estado podría aminorar las tensiones en la implementación de la política exterior sectorial, no asegurando la efectividad de éstas en ningún caso, por cuanto dicha condición debiera estar sujeta a la definición de mecanismos para el efectivo desarrollo de las acciones internacionales. Lo anterior, previo a que se determinara en la Ley, tuvo un primer acercamiento en el caso de sector educativo, ya que en el período 2010-2014, por expresa solicitud del ministro de turno, se solicitó a Cancillería que el cargo de la jefatura de la ORI fuera designado a un funcionario de carrera diplomática. No es menester de esta investigación adentrarse en ese tema en particular, puesto que el rango de tiempo a analizar es posterior a dicha acción no obstante, abre la posibilidad de generar nuevas hipótesis en cuanto a este tipo de medidas que podrían potenciar la relación MINREL-MINEDUC.

Bajo el enfoque teórico expuesto sobre GG y política burocrática, se relevan no sólo los grados de coordinación sectorial, sino el cómo los mecanismos y la orgánica posibilitan la implementación de PPG y, por tanto, la función internacional. Con ello se explicita que no

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, Art 26.

bastan acciones tal como lo señala la ley en cierta medida, sino otras que posibiliten mecanismos y acciones político-técnicas para favorecer los resultados de la política exterior. Por tanto, la consideración de otras variables resulta sustantiva a la hora de implementar este tipo de decisiones políticas.

#### **4. Reflexiones sobre la estructura de política internacional educativa en Chile**

Durante el presente capítulo se ha abordado la estructura y funcionamiento de la política exterior chilena en el sector educativo chileno, precisando con más detalle en su unidad principal, la ORI del MINEDUC. A partir del caso de estudio, se ha visto que la AP opera a nivel de coordinación desde la Dirección de Asuntos Económicos de la Cancillería, que durante este año pasará a ser una Subsecretaría, consolidando de manera política una línea de política exterior de país, cuya relevancia es propia de los países con regionalismo abierto, pero que en el caso particular de Chile, lo concentran en sólo una institución, que en este caso resulta ser el MINREL.

A su vez se ha señalado que el desarrollo de la política educativa en la AP depende del GTE, considerando que es en esta instancia donde se diseñan, implementan y evalúan las iniciativas y acciones sectoriales, lo que para efectos de esta tesis se ha llamado PPG, en lo específico del trabajo regional Políticas Públicas Regionales (PPR). En dicho contexto, dependerá más bien del cómo se traten los temas a este nivel para la efectividad de su implementación. Ahora bien, se ha visto que la AP no cuenta con una estructura presupuestaria permanente, ni menos con una Secretaría General, sustentándose en una lógica de Presidencia Pro Témpore anual para la ejecución de mandatos y tareas también anuales. Ello de cierta manera permite que las actividades tengan un foco más bien del tipo “lograble” o gradual en el tiempo para su cumplimiento. En ese sentido, podría estudiarse comparativamente el trabajo de los grupos técnicos y el grado de cumplimiento de sus mandatos, para buscar causalidades al respecto. Sólo de forma cualitativa, y en conformidad con la opinión de la coordinación nacional chilena, el grueso de los mandatos se cumple; no obstante, se señala que las principales trabas están vinculadas a la falta de voluntad política y a la diferencia de las burocracias de los Estados Miembros.

Por otra parte, si bien existe una coordinación nacional alojada en DIRECON, en el caso de Chile, a la fecha no existen herramientas de monitoreo y seguimiento institucionalizadas que pudieran fortalecer una efectiva implementación de agendas, así como estructuras de financiamiento que acompañen los proyectos de los Grupos Técnicos. El devenir de los resultados, en consecuencia, depende en gran medida de las capacidades de sus agentes y la estructura burocrática de sus ministerios. En consideración de lo anterior, y para el caso de Chile, el devenir de los resultados y por tanto de los compromisos que adquiera el sector educativo como responsabilidad de política exterior, dependerá del cómo la unidad de relaciones internacionales sea capaz de articular, posicionar a nivel político y técnico la AP, y del cómo se movilizan los recursos para el cumplimiento de su función.

Este último punto abre el eje de política burocrática para la implementación de PPG, ya que es fundamental a la hora de ejecutar políticas que la estructura presupuestaria posibilite el cumplimiento de las acciones internacionales. Aunque pueda a simple vista parecer lógico, muchas oficinas de asuntos internacionales sectoriales han tenido que asumir labores de ejecución de políticas, en circunstancias de que son principalmente asesoras, operando bajo las mismas condiciones estructurales y orgánicas de hace diez años, lo que ha dificultado naturalmente el proceso de ejecución de su función.

En vista y consideración del gran impacto de la globalización en las agendas públicas, la labor de coordinación política de las cancillerías es sustantiva, ya que si bien la actual ley de modernización contempla un artículo de coordinación sectorial, tal como se ha mencionado en este capítulo, no asegura una responsabilidad del ente más importante de la política exterior chilena en su desempeño, ya que no existe un catastro a la fecha, por ejemplo, de cuántas unidades a nivel de gobierno llevan la política internacional sectorial, ni cómo operan para ejecutar su función pública internacional.

Respecto al caso analizado, se desprende que, si bien existe un grado de coordinación entre DIRECON y ORI en este aspecto, sólo es un refuerzo de acompañamiento e información sobre eventos decisionales de instancias como el Grupo de Alto Nivel y Consejo de Ministros, así como otros vinculados a generación de reportes de los grupos, careciendo en gran medida de una coordinación política de autoridades (entre Ministros/as) lo que podría disminuir riesgos en la variable de coordinación interna, validando políticamente el accionar

de la AP en el MINEDUC. Al mismo tiempo, el conocer las necesidades de cada sector y buscar mecanismos que propicien la relación entre entes sectoriales y la coordinación nacional, podría mejorar, sin lugar a duda, la implementación de las agendas internacionales.

### CAPÍTULO III

#### **ANÁLISIS DE DATOS E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA GLOBAL EDUCATIVA EN EL GRUPO DE EDUCACIÓN DE ALIANZA DEL PACÍFICO**

En el presente capítulo se abordará, a partir del análisis de datos<sup>39</sup>, la implementación de la agenda del Grupo Educativo en el marco de su desempeño en la AP entre los años 2015–2019.

##### **1. Agendas, temáticas y planes sectoriales del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico: Revisión del cumplimiento de los mandatos**

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el primer año de ejecución del GTE en AP fue el 2015. A partir de la primera reunión presencial se determinaron los temas que constituirían la columna vertebral de esta instancia sectorial. Particularmente, la iniciativa que nace de Perú en el marco de su Presidencia Pro Témpore, insta que a través de su Oficina de Cooperación Internacional posibilite la creación de ese grupo. A través del Ministerio de Educación de Perú se oficia a los Ministerios de Educación de los Estados Miembros de AP la intención de crear dicho grupo a fines del año 2014, quienes luego de acordar que dada la naturaleza del espacio de integración, optarían por crear el grupo en la medida que el foco fuese la vinculación del sistema productivo con el educativo, relevando como primer tema el fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional.

A partir de ello, se establece un calendario de trabajo y en la primera reunión presencial del GTE se crea el primer plan anual de trabajo, que tendría a cada país como responsable de una temática particular. En dicho contexto, y en el marco de la Declaración de Paracas, Lima, se establece la creación oficial del Grupo de Educación con los siguientes mandatos:

---

<sup>39</sup> Planes y agendas del grupo de Educación 2015 – 2019 y entrevistas efectuadas a actores protagonistas en la ejecución de la política sectorial y nivel de Coordinación Nacional de AP. Véase metodología.

- i. *Ampliar las actividades al ámbito de la educación superior, a la formación y desarrollo del capital humano y la articulación efectiva entre el sector productivo y el sector educativo, en pro del fortalecimiento de la equidad social y el desarrollo económico de los países.*
- ii. *Desarrollar un estudio comparado de los sistemas de educación técnica, un proyecto de pasantías de estudiantes de educación técnica superior y medio superior en grandes empresas de la región, y una campaña comunicacional para la valorización de la educación técnica en los países de la Alianza del Pacífico<sup>40</sup>.*

A partir de los mandatos anteriores se determina el primer plan anual de trabajo que básicamente se centró en siete temas prioritarios y cuatro actividades concretas por realizar:

PLAN DE TRABAJO 2015				
Temas Priorizados	Actividad 1 / Resultado	Actividad 2 / Resultado	Actividad 3 / Resultado	Actividad 4 / Resultado
1	<b>A:</b> *Estudio comparado de los sistemas de educación técnica de los países miembro  <b>R:</b> Estudio elaborado y exposición de resultados en seminario Internacional	<b>A:</b> Realizar campaña comunicacional de valorización de la educación técnica  <b>R:</b> Material de difusión	<b>A:</b> Elaborar proyecto de prácticas en empresas multilatinas para estudiantes de educación técnica de los países de la Alianza del Pacífico, en articulación con el Comité de Expertos del CEAP  <b>R:</b> Proyecto piloto de prácticas en ejecución	<b>A:</b> Conformar una coordinación de puntos focales en educación técnica  <b>R1:</b> Coordinación conformada  <b>R2:</b> Plan Operativo (actividades y resultados) para los 7 temas priorizados
Institucionalidad y gestión del sistema				
2				
Marco de Cualificaciones y Currículo				
3				
Evaluación, acreditación y sistemas de aseguramiento de la calidad				
4				
Formación docente				
5				
6				
7				
Investigación colaborativa				
Articulación entre la educación media y la educación superior				
Articulación con el sector productivo				

Cuadro 10 - Fuente: Elaboración propia, a partir de Plan GTE (2015, Perú)

<sup>40</sup> Declaración de Paracas, Lima (julio, 2015). Documento oficial obtenido de la Web: [www.alianzapacifico.net/documentos](http://www.alianzapacifico.net/documentos) , visitado el 10 de junio 2019.

Se ha dispuesto dicho cuadro considerando que es la matriz temática del devenir del trabajo del GTE entre los años 2015 -2019. A partir de ello se generarán diversas modificaciones de forma anual, vinculadas -por cierto- a los mandatos presidenciales, que como se ha dicho, provienen desde abajo hacia arriba en la estructura de la AP, es decir, desde el GTE hasta las Cumbres, siendo validadas o modificadas por las cancillerías. Al respecto, y tomando todos los planes del Grupo entre los años señalados, se configurará un cuadro que permita visibilizar:

- i. **Mandatos anuales:** emanados de las cumbres presidenciales de la AP.
- ii. **Planes anuales GTE y responsables:** elaborados por el GTE para abordar los mandatos presidenciales.
- iii. **Entregables:** resultados obtenidos a partir de los planes emanados para el cumplimiento de los mandatos.
- iv. **Otros adicionales:** acciones vinculadas al plan de trabajo del GTE que trascienden a los mandatos y se configuran al alero de la política de fortalecimiento de la Educación Técnica a nivel subregional.

Resulta relevante señalar que cada Grupo Técnico al interior de AP tiene sus propias dinámicas de trabajo, y está en ellos (agentes) y propios mecanismos (burocracias internas), ver cómo cumplen las políticas, acciones o iniciativas que se diseñan para abordar los mandatos presidenciales. Existen, asimismo, iniciativas que se cruzan con otros actores al interior de la AP, ya sea con otros grupos técnicos, otros estados observadores, empresas multilatinas, etc.

En el caso del GTE, existe efectivamente una relación con otros grupos técnicos y un trabajo de cooperación permanente con Estados Observadores. Los primeros están vinculados al trabajo de mandatos y los segundos a la oferta de cooperación a partir de las demandas que el propio GTE levanta a las coordinaciones nacionales. Resulta interesante considerar esta variable porque además de las propias burocracias, mecanismos y realidades políticas de cada Estado Miembro del GTE, están las dinámicas y respuestas de los otros actores con los que se vincule el trabajo del sector educativo.

A continuación se evaluarán los planes anuales del GTE a partir de un cuadro de implementación elaborado para estos efectos:

a. Cuadros de mandatos, agendas, planes e implementación de acciones del GTE 2015 – 2019 <sup>41</sup>.

IMPLEMENTACIÓN DE AGENDA SECTORIAL EN GTE - ALIANZA DEL PACÍFICO (2015 - 2019) / N ° 11						
PERÍODO	MANDATOS	PLAN ANUAL GTE - ESTADO RESP		NIVEL DE CUMPLIMIENTO	RESULTADOS	ENTREGABLES
2015 / 2016	(1) Ampliar las actividades al ámbito de la educación superior, a la formación y desarrollo del capital humano y la articulación efectiva entre el sector productivo y el sector educativo, en pro del fortalecimiento de la equidad social y el desarrollo económico de los países	Estudio comparado de los sistemas de Educación Técnica de los países Miembros		COMPLETO	Estudio diseñado y aplicado sobre sistemas de ETP en la AP en colaboración con OEI	1. Estudio comparado desarrollado  2. Proyecto de pasantías elaborado y finalizado para el proceso de implementación
		Elaborar proyecto de prácticas en empresas multilaterales para estudiantes de educación técnica de los países de la Alianza del Pacífico, en articulación con el Comité de Expertos del CEAP		COMPLETO	Diseño de proyecto sobre pasantías o prácticas profesionales para ETP en la AP	
		Conformar una coordinación de puntos focales en educación técnica	 	COMPLETO	Coordinación creada y operativa	

<sup>41</sup> Cuadros elaborados a partir de actas de seguimientos de reuniones de GTE; Declaraciones desde Paracas (2015) a Puerto Vallarta (2018). Incluye además Declaración de Lima (2019) aprobada por Consejo de Ministros durante el mes de junio 2019. (Cuadros 11, 12, 13 y 14 respectivamente)

<p>(2) Desarrollar un estudio comparado de los sistemas de educación técnica, un proyecto de pasantías de estudiantes de educación técnica superior y medio superior en grandes empresas de la región, y una campaña comunicacional para la valorización de la educación técnica en los países de la Alianza del Pacífico</p>	<p>Realizar campaña comunicacional de valorización de la educación técnica</p>		<p>PARCIAL</p>	<p>Realización de spot audiovisual para difusión en redes de la AP</p>	<p>3. Spot promocional fortalecimiento Educación TP</p>
---	--	--	----------------	--	---

IMPLEMENTACIÓN DE AGENDA SECTORIAL EN GTE - ALIANZA DEL PACÍFICO (2015 - 2019) / N ° 12						
PERÍODO	MANDATOS PUERTO VARAS (PPT – Chile)	PLAN ANUAL GTE - ESTADO RESP		NIVEL DE CUMPLIMIENTO	RESULTADOS	ENTREGABLES
2016 - 2017	(1) Explorar mecanismos que contribuyan al reconocimiento de grados y títulos de educación superior universitaria en coordinación	Generar instancias de trabajo que propicien el reconocimiento de grados y títulos de Educación Superior		PARCIAL	Encuestas diseñadas para analizar y actualizar los sistemas de reconocimiento de títulos de los países de la AP	(1) Creación de instrumentos de recolección de información para propiciar el avance en reconocimiento de títulos y marcos nacionales de cualificaciones
	(2) Evaluar alternativas que contribuyan a la construcción de marco de cualificaciones en la subregión	Generar instancias de trabajo para abordar la cooperación regional en la construcción de Marcos Nacionales de Cualificaciones		PARCIAL	Generación de instrumento de identificación de Marco de cualificaciones a nivel de la AP	
	(3) Fortalecer la ETP, promoviendo la articulación del sector educativo y productivo	Generación de conocimiento en materia de Educación Técnico Profesional para los países de la Alianza del Pacífico		COMPLETO	(1) I Seminario Internacional AP - Sobre resultados sistemas ETP en la AP	(2) Realización de actividades académicas internacionales
			COMPLETO	Levantamiento de propuesta para incorporar formalmente la ETP en la plataforma de movilidad estudiantil de la AP		

				COMPLETO	II Seminario Internacional de ETP: "Calidad en la formación docente TP (CEPAL)
		Continuidad de Estrategia Comunicacional en pro de la valoración de la ETP		COMPLETO	Campaña comunicacional diseñada y validada por los 4 países de la AP
		Generar Banco de Buenas Prácticas entre el sector productivo y educativo (Reconocimiento de AP)		COMPLETO	Propuesta de banco de buenas prácticas diseñado
	(4) Promover la movilidad del capital humano a través de un programa de pasantías de estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas.	Implementar Proyecto de pasantías realizado por México, en su primera fase		INCOMPLETO	Empresas identificadas para implementación de proyecto
	(5) Cooperación con Estados Observadores para el fortalecimiento del idioma inglés	Generación de propuesta de trabajo de cooperación con Estados Observadores angloparlantes para apoyar el fortalecimiento del inglés en la AP		PARCIAL	Propuesta de cooperación validada por Estados Miembros de AP, para el trabajo con 6 Estados Observadores angloparlantes.

IMPLEMENTACIÓN DE AGENDA SECTORIAL EN GTE - ALIANZA DEL PACÍFICO (2015 - 2019) /N ° 13						
PERÍODO	MANDATOS CALI (PPT – Colombia)	PLAN ANUAL GTE - ESTADO RESP		NIVEL DE CUMPLIMIENTO	RESULTADOS	ENTREGABLES
2017 - 2018	(1) Implementar los instrumentos diseñados para el periodo 2016-2017 sobre los mecanismos de reconocimiento de grados y títulos de Educación Superior Universitaria vigentes, así como la construcción de Marcos Nacionales de Cualificación en la subregión	Análisis de los sistemas de reconocimiento de títulos vigentes en la AP, con base en la información recopilada en la encuesta		COMPLETO	Publicación de las Guías de los Sistemas Educativos de los países de AP y de un Glosario Técnico de reconocimiento de títulos extranjeros	(1) Inclusión de becas para estudios técnicos y tecnológicos en la XI Convocatoria de la plataforma de movilidad estudiantil
		Identificar elementos comunes para la construcción de Marcos Nacionales de Cualificación en la subregión (AP)		PARCIAL	Conformación de la Red de Especialistas de Marcos de Cualificaciones de la Alianza del Pacífico (REMCAP)	
		Organización de la II Semana de Educación y Trabajo de la Alianza del Pacífico		COMPLETO	Realización del Encuentro sobre Reconocimiento de Títulos y Grados que tuvo lugar en Bogotá (Colombia)	
		Implementar primera fase de campaña comunicacional (Pro-Valoración ETP)		COMPLETO	Diseño y entrega de kit digital de la campaña comunicacional para la valorización de la educación técnica en los países de la Alianza del Pacífico	
						(2) La conformación de la Red de Especialistas de Marcos de Cualificaciones de la Alianza del Pacífico (REMCAP)

		Implementación banco de buenas prácticas sector productivo con el educativo		PARCIAL	Publicación de ocho buenas prácticas sobre la vinculación entre el sector educativo y productivo en la página web de la Alianza del Pacífico
		Implementación del Proyecto de pasantías en su primera fase.		INCOMPLETO	Generación de propuesta para incorporar proyecto de pasantías a plataforma de movilidad estudiantil.

IMPLEMENTACIÓN DE AGENDA SECTORIAL EN GTE - ALIANZA DEL PACÍFICO (2015 - 2019) <sup>42</sup> N ° 14						
PERÍODO	MANDATOS PUERTO VALLARTA (PPT México / GTE – PPT AP, Perú)	PLAN ANUAL GTE - ESTADO RESP		NIVEL DE CUMPLIMIENTO	RESULTADOS	ENTREGABLES
2018 - 2019	(1) Poner en marcha el programa de prácticas profesionales de estudiantes de ETP y tecnológica de la AP	Implementación del proyecto de pasantías en su primera fase		PARCIAL	Elaboración del proyecto “Cooperación Multiactor para Prácticas de Estudiantes en el marco de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la AP”, que se prevé lanzar en la Convocatoria 2020	(1) La incorporación en la X Convocatoria de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, de la modalidad de becas en nuevos niveles de pregrado para realizar estudios técnicos y tecnológicos a través del otorgamiento de 6 becas por país
	(2) Elaborar un plan de trabajo para el desarrollo y la generación de sinergias entre los Marcos de Cualificaciones de los países de la AP	Identificar elementos comunes para la construcción de Marcos Nacionales de Cualificación en la subregión (AP)		PARCIAL	Creación de un repositorio digital para el intercambio de Información y monitoreo de los avances en el diseño de una estrategia metodológica para favorecer la movilidad educativa y laboral a través de un Marco Común de Referencia y acompañamiento internacional	

<sup>42</sup> El presente cuadro se constituye a partir de los informes finales del Grupo de Educación y la Declaración (preliminar) de Lima a ser firmada por los mandatarios el 6 de julio del presente año.

(3) Implementar una campaña de difusión para valorar la Educación TP y tecnológica en los países de la AP	Implementar primera fase de campaña comunicacional (Pro-Valoración ETP)		PARCIAL	Implementación de campaña digital, y validación fase 2 campaña.
	Implementación banco de buenas prácticas sector productivo con el educativo		PARCIAL	Creación de equipo de trabajo para generar intercambio en experiencias exitosas de vinculación entre el sector productivo y educativo
	Generación de propuesta de trabajo de cooperación con Estados Observadores angloparlantes para apoyar el fortalecimiento del inglés en la AP.		PARCIAL	Rearticulación de puntos focales para la reevaluación del proyecto de cooperación en inglés

**b. Análisis cualitativo de la implementación de agenda del Grupo de Educación de la Alianza del Pacífico 2015 – 2019**

En los cuadros expuestos en las láminas anteriores, se intentó contrastar los mandatos presidenciales por cada cumbre presidencial de AP (2015-2019), con los planes, resultados y entregables de cada Presidencia Pro Tempore. Sobre los “entregables” es pertinente señalar, que si bien el GTE entrega un reporte con resultados a la cancillería (coordinaciones nacionales), son éstas quienes determinan qué se considera entregable o no, no existiendo una categoría o criterio estipulado respecto a qué o no se considera un resultado de la gestión que sea relevante visibilizar en las declaraciones. Como se ha señalado, las “Declaraciones Presidenciales” son el único documento, además de los reportes de los Grupos Técnicos, donde se pueden revisar los logros de AP en un año determinado, y los mandatos del siguiente.

Los cuatro Estados Miembros fueron presidencia del GTE en el período analizado y les tocó, por tanto, coordinar al menos una vez las labores sectoriales a nivel de la AP. Algunas consideraciones relevantes a partir de ello dicen relación con que:

- Perú, Chile y Colombia tuvieron simultáneamente la presidencia pro tempore de AP y a la vez, la presidencia del GTE. Sólo México estuvo en una situación dispar, que continuará en el devenir del tiempo, a menos que se revierta por solicitud expresa del Grupo.
- La mayoría de las acciones e iniciativas del GTE se constituyen en una gran Política Pública Regional (PPR), que dice relación con el fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional en los países de la AP.
- En la mayoría de los casos, las iniciativas que sustentan la política de fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional de la AP, son acciones que no requieren recursos financieros, y se focalizan más bien en acciones de cooperación, articulación e intercambio.
- Un punto relevante por considerar y que no se ha relevado en los cuadros expuestos, dice relación con el trabajo ligado a la cooperación con Estados Observadores. Al

respecto, es pertinente relevar que cada presidencia del grupo debe procurar coordinar la relación de cooperación sectorial en la AP, a partir de las ofertas de los Estados Observadores y las demandas de los Estados Miembros. A la fecha, la temática de cooperación en educación ha estado sustentada y vinculada al fortalecimiento de la educación técnico profesional, como la PPR que ha impulsado el GTE, atendiendo a un foco muy acotado, principalmente con Alemania, Canadá, Corea, Japón, España, Australia y Suiza, que han apoyado el trabajo de los planes del Grupo o bien han otorgado ofertas de cooperación en materia de formación<sup>43</sup>.

- Como se advirtió en el capítulo precedente, los mandatos y entregables son diseñados por los grupos técnicos; sin embargo, son las coordinaciones nacionales (cancillerías/ministerios de comercio o economía) quienes determinan qué resultados y mandatos se instalan en las declaraciones presidenciales, a través del “consenso” entre los Estados Miembros. Al respecto, es importante tener en consideración que al no existir criterios para determinar qué va o no dentro de una declaración, pueden generarse tensiones entre coordinaciones nacionales y sectores en muchas ocasiones.
- Respecto a los mandatos, en general, en el 100% de los casos los temas de fondo han quedado plasmados en las declaraciones presidenciales, a partir de lo diseñado por el GTE. En el caso de los entregables, sólo en un 40% de los casos ha coincidido lo reportado por el Grupo Técnico con el texto de la declaración, propiamente tal. Respecto a este punto, es pertinente señalar que para la Cancillería chilena los entregables están más bien condicionados a acciones visibles de impacto, más que a acciones que tengan que ver con resultados efectivos del cumplimiento de una política como tal.

---

<sup>43</sup> Tal es el caso de Canadá, que como Estado y a través del College Institute of Canadá ha otorgado 16 MM de dólares canadienses para la formación del sector extractivo en instituciones de educación superior tecnológica. Para el caso de Chile, dicha cooperación ha estado centrada en CFT estatales, institutos de media TP e instituciones privadas en las localidades de Ovalle y Antofagasta.

A partir del trabajo por período, se ha diseñado el siguiente cuadro resumen para abordar el proceso de análisis de implementación de las acciones asociada a la política en cuestión:

**Cuadro 15: Implementación de agenda sectorial el Grupo Técnico de la AP (2015-2019)**

IMPLEMENTACIÓN DE AGENDA SECTORIAL EN GTE - ALIANZA DEL PACÍFICO (2015 - 2019)									
PERÍODO	PPT GRUPO	PPT ALIANZA	N° MANDATOS	N° DE ACCIONES POR PLAN ANUAL	N° RESULTADOS	CUMPLIMIENTO ACCIÓN			N° ENTREGABLES
						C	P	I	
2015-2016	PERÚ	PERÚ	2	4	4	3	1	0	3
2016-2017	CHILE	CHILE	5	7	9	5	3	1	2
2017-2018	COLOMBIA	COLOMBIA	1	6	6	3	2	1	2
2018-2019	MÉXICO	MÉXICO	3	5	5	0	5	0	1
<b>TOTALES</b>			<b>11</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Plan GTE (2015, Perú)

En términos generales, puede apreciarse a la fecha y desde su creación que el GTE ha tenido once mandatos, de los cuales se ha estimado que sólo ocho han sido considerados como entregables por las coordinaciones nacionales. Entre los principales hallazgos pueden señalarse los siguientes:

- El grueso de los resultados e iniciativas logradas a nivel de Grupo Técnico, dicen relación con acciones que no implican necesariamente la gestión de un presupuesto específico, tales como: articulación de grupos, creación de redes de trabajo, creación de proyectos e instalación de líneas en iniciativas creadas, como las de ETP en la Plataforma de Movilidad Estudiantil, por ejemplo, o la gestión de cooperación sectorial con Estados Observadores. A las anteriores se suman reuniones técnicas y/o gestión de seminarios internacionales, que acompañan a la política y que están más bien vinculadas a las posibilidades de gasto de las unidades internacionales de los ministerios de educación. Éstas últimas sí consideran presupuesto, pero no de AP sino de cada partida ministerial.
- Del total de las acciones y resultados en todos los períodos, se consideran “*completos*” aquellos que han finalizado o han concluido alguna etapa estipulada como acción anual; “*parciales*”, aquellos que no se han cumplido, pero que parte importante del plan se ha llevado a cabo; e “*incompletos*”, aquellas acciones que si bien han logrado

algún acercamiento al resultado, no son relevantes para el desarrollo e implementación de este.

En ese contexto puede apreciarse que de los 24 resultados previstos para el total del período, el cumplimiento parcial y completo concentran el 92%, siendo equivalentes en su desarrollo a lo largo del período de ejecución del Grupo Técnico. Sólo el 8% de los resultados, y que se concentra en dos resultados referentes a una misma acción (proyecto de pasantías o prácticas profesionales de la AP), no se ha logrado cumplir. Al respecto pueden conjeturarse las siguientes causalidades:

- La acción a implementar por México (Proyecto de prácticas profesionales), dependía de otros grupos al interior de la Alianza del Pacífico, y en lo específico del CEAP. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el marco de la tesis, la presidenta del GTE y responsable de México señaló que la falta de respuestas del gremio empresarial de la AP constituyó un elemento decisivo en el resultado de este proyecto. Lo anterior constituye un punto relevante a la hora de analizar la implementación de las acciones de la AP, puesto que abre una arista respecto al cómo se articulan las relaciones intra-AP, vale decir, entre diferentes grupos técnicos y mundo productivo.
- La falta de un fondo financiero permanente de la AP podría constituir otro elemento causal del incumplimiento de acciones. A la fecha no existe un fondo de financiamiento de este espacio de integración, y desde el próximo año habrá un fondo que se financiará sólo por una vez, hasta agotar recursos como se ha señalado en el capítulo II de esta tesis. En ese contexto, la lógica de acción de política pública indicaría que las acciones y políticas sectoriales en la AP debieran estar supeditadas al financiamiento de los responsables de las acciones (propios ministerios y sus burocracias presupuestarias), al mencionado fondo, o bien a fondos internacionales de cooperación con Estados Observadores u organismos internacionales, como la CAF o el BID, que ya han financiado algunas actividades de la AP.

- Otros puntos que se desprenden del cuadro resumen dicen relación con la cantidad de resultados por país y período. En ese contexto pareciera ser relevante el hecho de que la presidencia de la AP sea la misma que la del Grupo Técnico. Sólo México tuvo la presidencia del GTE en solitario y esa puede ser una causa, de que los cinco resultados obtenidos en su gestión, hayan sido parciales. No obstante, lo anterior sólo es una variable, puesto que otras variables como el liderazgo de la presidencia, las capacidades de los agentes públicos y el contexto político también pudieran ser variables intervinientes a la hora de analizar la implementación de las políticas sectoriales al interior de la Alianza. Esta última coincide con los resultados del grupo en el período 2018-2019, considerando que tres de los cuatro Estados cambiaron de gobierno el año 2018 (Chile, México y Colombia).

En términos generales, el desempeño del GTE de la AP ha sido más bien positivo, ya que por un lado ha cumplido con un porcentaje relevante de sus compromisos; y por otro, se ha consolidado como una red de política, que ha priorizado su accionar en una sola temática para abordar la política pública regional de la Educación Técnico Profesional. Lo anterior, dada la pertinencia con el sector productivo, que es uno de los temas prioritarios y fuertes de la AP.

El grueso de las tensiones se ha concentrado en tres grandes pilares a partir del análisis:

1. El trabajo con el CEAP, que opera fuera de las normas de las burocracias estatales y es representado por los principales gremios empresariales de los Estados Miembros de la AP. Ello a partir del caso de pasantías o prácticas profesionales de AP, que no tuvo respuesta del empresariado, generando tensiones al nivel de que el GTE tuvo que crear un proyecto de prácticas profesionales al interior de la Alianza desde la plataforma de movilidad estudiantil, que es administrada por el Grupo de Cooperación. Ello abre una arista respecto a cómo se articula el trabajo al interior de la AP no sólo a nivel de Grupos Técnicos, sino que también a nivel de sociedad civil y empresarios, ya que las reglas para ambos son distintas. Los Estados operan con su legislación administrativa y los empresarios con sus propias reglas, generando tensiones en el devenir de las acciones de este mecanismo de integración. Un caso

por estudiar dice relación con que hoy en la AP existen dos proyectos de prácticas profesionales con movilidad: uno liderado por los Estados y otro liderado por el empresariado. El primero enfocado a universidades privadas, y el segundo en todas las universidades e instituciones de educación superior técnico profesional. Para el primero los estudiantes costean todos los gastos, y en el segundo son los Estados y las empresas con las que el país ha generado alianzas, las que costean la práctica profesional del estudiante. Se ha considerado enunciar este punto, por cuanto es una tensión que existe actualmente en la AP, y aún no se ha determinado una solución, existiendo a la fecha dos iniciativas para un mismo fin.

2. Otro elemento relevante es que al no existir una estructura financiera permanente en la AP, las iniciativas y acciones de política pública quedan supeditadas a las capacidades de los países y sus propias burocracias internas. Para el caso chileno, dependerá por cierto de cómo el presupuesto de la Oficina de Relaciones Internacionales se disponga en la Ley de Presupuesto, de manera de otorgar recursos más allá de su foco local.
3. Un último elemento es la coordinación “técnico-política”. Lo anterior, considerando que el éxito del cumplimiento de una PPR al interior de la AP, dependerá no sólo de la variable presupuestaria, sino de la valoración política que se le otorgue al interior de los sectores y en lo específico del caso, en el MINEDUC. Como se ha visto, en los períodos donde más hubo resultados y acciones completas, fueron en los períodos donde las coordinaciones nacionales fueron simultáneas con las coordinaciones sectoriales.

## **2. Análisis cualitativo de la percepción de actores relevantes de la ejecución de la política educativa al interior de la Alianza del Pacífico**

Como se ha señalado en la metodología de esta tesis, se ha considerado relevante entrevistar<sup>44</sup> a ciertos actores claves de la AP para ahondar, desde una perspectiva cualitativa, en la implementación de las PPR en el sector educativo. Para ello se entrevistaron a cuatro personas<sup>45</sup>, tres de las cuales corresponden a la institucionalidad chilena, y otra a la mexicana. Esta última era la actual presidenta del GTE de la AP, al momento de realizar esta tesis.

Al respecto, y considerando elementos asociados a: GG, PPR, redes de política pública e implementación de PPR, se abordó una entrevista abierta para tratar temas principales que pudieran dilucidar las preguntas planteadas en esta investigación.

En consideración con lo anterior, se han clasificado los hallazgos en las siguientes áreas:

### **a) Estructura e institucionalidad**

A grandes rasgos las entrevistadas y entrevistados concuerdan que para el caso chileno, la estructura e institucionalidad de la AP, coordinado por la DIRECON, permite que el trabajo -a diferencia de sus pares miembros- sea más fluido en la medida que es sólo una la institución que lleva la línea decisional y de articulación de la política de integración de la subregión, en relación con México, Perú y Colombia que tienen a dos entes coordinadores, las cancillerías y los ministerios de comercio y/o turismo.

Asimismo, concuerdan que existen mecanismos de coordinación que en conformidad con la estructura de cada país, articulan el trabajo con los Grupos Técnicos. No obstante lo anterior, no existen mecanismos formales establecidos a nivel institucional, quedando a criterio de cada Grupo y, por tanto, de su propia estructura ministerial sectorial, las posibilidades de implementación de las acciones internacionales de la AP.

---

<sup>44</sup> Anexo 4: Véase modelo de entrevista abierta aplicada a actores seleccionados.

<sup>45</sup> Pablo Urria, (Ex Director DIRECON Bilateral, actual jefe negociador de la Alianza del Pacífico); Elena Valpuesta (Jefa de Departamento de Alianza del Pacífico – DIRECON); Pablo García (Jefe de Becas y Movilidad Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Chile); Verónica Guerrero (Subdirectora de Relaciones Multilaterales, Secretaría de Educación Pública de México y actual coordinadora del Grupo de Educación de la AP).

La existencia de un departamento de AP al interior de la DIRECON, si bien posibilita un tratamiento focalizado de esta temática en función de su dotación efectiva y capacidades técnicas, sólo les permite acompañar, informar y coordinar el trabajo de los Grupos Técnicos, dejando todo el trabajo de implementación de acciones, al amparo de las posibilidades los sectores. Ello abre una arista relevante en el sentido de que la efectividad de la implementación de la PPR depende exclusivamente de los grupos técnicos y de cómo estos puedan contar con las herramientas de gestión propicias para el desarrollo de su tarea.

Un tema no menor vinculado al caso chileno se manifiesta en que la AP se ha consolidado, como dice su acuerdo basal, en un espacio de integración profundo y capaz, el más relevante en términos prioritarios para las agendas públicas de los últimos gobiernos. En dicho contexto, las entrevistas arrojan que no hay un trabajo de ningún tipo con la Dirección de Integración Multilateral (DIREM), que es la unidad responsable de llevar a cabo la coordinación en materia de integración regional de la Cancillería. Si bien esta última aborda el tema de integración desde una perspectiva política, de igual forma abre una arista que pudiera generar una tensión, en la medida en que el grueso de los mecanismos de integración parte desde lo económico y abarcan áreas más profundas, como el caso de AP.

Otro punto relevante en cuanto a la estructura e institucionalidad de la AP para el caso chileno se manifiesta en el hecho coyuntural de que la DIRECON, a partir de la Ley de Modernización de la Cancillería (2018), pasará a ser una Subsecretaría. De acuerdo con lo anterior, y bajo los preceptos de política burocrática, el actual jefe de la Dirección en cuestión pasaría a tener rango de viceministro lo que de cierta manera podría facilitar las relaciones de coordinación política con los sectores, en la medida que pueda relacionarse con sus pares sectoriales de igual rango (Subsecretarios).

En cuanto a la estructura del GTE, que forma parte de los 29 grupos técnicos que existen a la fecha en la AP, puede señalarse que en todo aspecto depende de la capacidad de gobernanza del MINEDUC. En este sentido, el trabajo y la posibilidad de implementación de la PPR está vinculada a la posibilidad que la propia estructura de la Oficina de Relaciones Internacionales tenga para abordar las acciones y tareas en el marco de la integración regional.

Lo anterior se amplía por cierto a todos los Grupos Técnicos de la AP, abriendo una arista a investigar a partir de la conjetura que señala que las Oficinas de Relaciones Internacionales y/o Cooperación de los distintos ministerios del Estado chileno nacen como unidades de asesoría, que a la postre terminan convirtiéndose en diseñadoras y ejecutoras de la política internacional sectorial, requiriendo necesariamente actualizaciones permanentes en el contexto de la gobernanza global. Por cierto, en este punto los entrevistados relevan la importancia de que la Cancillería tome un rol de acompañamiento en la búsqueda de mecanismos de ejecución para el cumplimiento de la política internacional al interior de los sectores, cuestión que hoy no existe en el caso chileno.

Un último punto por considerar, y más bien vinculado a la política burocrática de los Estados en los contextos de GG, es que no existen funcionarios diplomáticos, ni en el Departamento de Alianza del Pacífico de la DIRECON ni en la Oficina de Relaciones Internacionales. Consultados los entrevistados por este punto señalan que la dinámica misma de la AP ha potenciado a los funcionarios públicos en su labor internacional, quienes con conocimientos más específicos en áreas propias de la agenda de este espacio han logrado resultados relevantes, no siendo estrictamente necesarios los funcionarios diplomáticos como tal.

#### **b) Grupos Técnicos y Mecanismos de gestión**

La jefa del departamento de AP en Chile, ante la pregunta de si existen herramientas de monitoreo para el cumplimiento de la agenda sectorial, señala que son insuficientes, concordando con sus pares. Ello se complementa con el trabajo realizado en el marco de esta tesis, evidenciando que las herramientas de monitoreo y seguimiento no están definidas e institucionalizadas, dependiendo de cada coordinación nacional el cómo se hace el seguimiento a la agenda sectorial de la AP. Lo anterior resulta sustantivo en el análisis de la PPR, abordado en apartado teórico de esta tesis, que lo considera relevante para el efectivo desarrollo de la agenda.

En estricto rigor, los resultados dependerán en un 100% de los Grupos Técnicos y sus capacidades de cumplimiento. En este sentido, y atendiendo a las opiniones de los entrevistados, en general el trabajo de los Grupos Técnicos ha sido positivo, lo que coincide con los resultados del GTE. Lo anterior podría explicarse por el interés político de los

sectores donde, al mismo tiempo en que se fomenta la integración y la cooperación internacional, se posibilita un beneficio en los propios intereses locales de cada Estado.

El mismo hecho de que AP; se plantee como un espacio de integración pragmático, refuerza al interior de cada grupo la idea de ponerse metas prácticas considerando las realidades contextuales de cada país y sus propias posibilidades de cumplimiento. En ese sentido, y en conformidad con los informes del Consejo de Ministros (México, 2019), existe un mecanismo de presión establecido que señala que aquellos grupos técnicos que no sean ejes prioritarios y que no tengan resultados en el tiempo, se someterán a una evaluación de las coordinaciones nacionales, para eventuales suspensiones como parte de la Alianza.

*Ad portas* de recibir la Presidencia Pro Témporte de la AP (2019 – 2020), los entrevistados de DIRECON señalan que en estos ocho años no han existido mecanismos de evaluación formales de los resultados de la AP, pero que en sus análisis internos se hace necesaria la creación de una “Unidad de Gestión” a nivel estructural de toda la Alianza, que permita abordar de forma eficiente la burocracia del espacio. Dicha propuesta será presentada por Chile como próxima presidencia del espacio en su mandato, que en una primera instancia sería financiada por el BID. Ello aminoraría problemas de gestión y buscaría abordar mejoras en materia de seguimiento del trabajo internacional de la AP.

Un último punto por considerar en esta arista dice relación con la relación entre Ccancillería (DIRECON) y los sectores y en lo específico con el caso de Educación (MINEDUC). Al respecto se evidencia que al depender los resultados de los grupos técnicos y sus propias capacidades, la relación entre coordinación nacional y sectores tiende a un tipo de vínculo no jerarquizado y colaborativo, lo que en cierta medida permite al sector tener cierta autonomía, siendo ello exitoso, en función de los entrevistados como modelo de gestión.

c) **Desafíos para la implementación de la política internacional educativa en la Alianza del Pacífico: Coordinación política, capacidades de agentes, y estructura de financiamiento permanentes**

Existe consenso en las entrevistas efectuadas respecto a que el éxito de AP en estos ocho años de existencia ha estado condicionado por la variable política. Las voluntades políticas de los gobiernos han posibilitado que los sectores cumplan en gran medida sus mandatos, o se busquen las condiciones propicias para así implementar los mandatos presidenciales. Al asumir cada año un Estado la presidencia del espacio en cuestión, incentiva al refuerzo de los liderazgos de los países en su afán por demostrar sus capacidades de cumplimiento en pos de su imagen como “líder” regional. No obstante lo anterior, a partir del caso de estudio y en función de las opiniones de los entrevistados, los desafíos que la AP se concentran en tres grandes ejes:

- i. Coordinación política
- ii. Mandatos y acciones de grupos técnicos
- iii. Estructuras de financiamiento permanentes o definidas

El primer punto se ha relevado como desafío en tanto no todos los ministerios dan la importancia en sus agendas sectoriales a AP. En este sentido, al depender el resultado final del trabajo de los Grupos Técnicos, es fundamental que las autoridades políticas de los sectores, y en este caso de educación, no sólo estén informados, sino que coordinados políticamente entre agencias (MINREL – MINEDUC) para que el respectivo grupo cuente con el respaldo de la autoridad de turno. Para el GTE ese es el gran embrollo, y por tanto, la tensión más relevante que se genera al momento de llevar a cabo las acciones propias de su función.

La coordinación política interministerial, es decir, la coordinación política interagencia, no es un elemento resuelto a nivel de AP en el caso chileno. Al respecto existe una correlación positiva en los resultados del GTE, avalados por las coyunturas de cambios de gobierno y en palabras de la presidenta del grupo en cuestión, respecto a que si bien las voluntades y capacidades técnicas ministeriales pudieran estar para cumplir las agendas, en la medida que no se tenga el respaldo de la autoridad tampoco se puede avanzar el desarrollo del trabajo internacional de la AP.

Asimismo, en lo que respecta al trabajo de coordinación al interior de la AP, no existe aún una definición respecto a cómo se trabaja entre los distintos actores que la conforman. Lo anterior quedó en evidencia con el resultado de la acción tendiente a crear el Programa de Prácticas Profesionales de la AP, que hoy tiene dos proyectos con el mismo fin, funcionando paralelamente, uno del GTE y otro del CEAP.

En cuanto a los mandatos y acciones de los Grupos Técnicos, las entrevistas arrojaron que existe una tendencia a la baja calidad de los mandatos, siendo en algunos casos meras iniciativas que no se transforman en política en la medida en que no sean sustentadas por una estructura financiera permanente. En este sentido, la mayoría de las iniciativas logran cumplirse en función de las capacidades y coyunturas de los sectores, elaborando resultados que estén al alcance de la realidad institucional de cada ministerio. En consecuencia, el desafío vinculado a este punto está orientado al fortalecimiento de las capacidades de los sectores, para el tratamiento de la temática internacional desde una perspectiva de gestión política, más que de asesorías técnicas internacionales y articulación intraministerial.

El último punto, por cierto vinculado al anterior, dice relación con la trayectoria de la PPR en la AP. Al respecto, en la medida en que las iniciativas se van transformando en políticas y, por tanto, en acciones más complejas, los resultados son más difíciles de obtener. Lo anterior en parte porque no existen instancias presupuestarias permanentes, un banco de financiamiento (como en los casos de Mercosur con el CAF, la OEA con el BID, o la UE con el Banco Europeo), o bien recursos disponibles para proyectos generales. A partir de ello, y luego de la reciente aprobación del congreso colombiano, país faltante para la validación legislativa, se aprobó como iniciativa para paliar este problema, la creación de un fondo de US\$250 mil dólares por país, que administrará el también nuevo Consejo de Cooperación de la AP, para abordar proyectos al interior de la Alianza. Sin embargo, esos fondos no serán permanentes y sólo se transferirán solo por una vez al espacio de integración en cuestión.

Por otra parte y tal como se ha relevado en líneas precedentes, surge la necesidad y el desafío de buscar mecanismos en los propios sectores para que tengan una línea presupuestaria y de desarrollo asociada a la AP. Lo anterior podría formar parte de lo que se ha mencionado sobre “nueva gestión pública” en el apartado teórico, cuyas fronteras administrativas van más allá de la mera agenda local, estableciendo criterios claves para

enfrentar los propios desafíos de la GG. Lo anterior se refiere en términos prácticos a: (1) fortalecer el trabajo internacional en las divisiones jurídicas ministeriales, creando departamentos de derecho internacional; (2) crear líneas presupuestarias *ad-hoc* al trabajo internacional que posibiliten el cumplimiento de políticas públicas regionales; (3) considerar perfiles de funcionarios con experiencia internacional, entre otros.

A los anteriores desafíos se suma una complejidad vinculada a la propia política burocrática de los Estados Miembros de la AP. Desde la coordinación nacional chilena se advierte una tensión vinculada a la falta de consenso en muchas temáticas, ya sea en parte porque otros países, a diferencia de Chile, deben tomar decisiones desde dos carteras de Estado como se ha señalado, así como también desde los propios mecanismos y procesos internos que regulan sus decisiones. En el caso del GTE pareciese que dicha tensión está de alguna forma resuelta en la medida que los agentes del grupo participan en otras instancias sectoriales internacionales, como OEA, OEI, Mercosur, CELAC, entre otros; constituyéndose en parte como una red de política pública con una cierta experiencia en el devenir internacional, así como también de las dificultades existentes a partir de dichos encuentros.

A modo de cierre de este capítulo es pertinente añadir que el desarrollo de la implementación de la política internacional educativa chilena -a partir de este caso- evidencia una clara necesidad de enfrentar los temas señalados como “desafíos”, en la medida en que el contexto internacional permea las agendas públicas de los propios Estados, así como las agendas de los organismos, espacios, foros y otros internacionales.

## CONCLUSIÓN

### **COORDINACIÓN POLÍTICA, MECANISMOS SECTORIALES Y PERFIL DE AGENTES PÚBLICOS INTERNACIONALES**

A lo largo de esta tesis se han trabajado distintos elementos para profundizar en la estructura pública de la política internacional educativa en cuanto a sus capacidades de implementación y desarrollo de acciones. Si bien el caso abordado ha estado vinculado a un quehacer sectorial específico en la AP, las dimensiones propias de este mecanismo de integración podrían extrapolarse no sólo a otros organismos intergubernamentales, sino también a evaluar cómo otros sectores del Estado están trabajando sus temas públicos en la arena internacional.

Sin lugar a duda, el proceso de globalización no sólo ha permeado las estructuras del sistema económico y político de los Estados, sino que también el accionar de los mismos a nivel de incidir en sus políticas y agendas locales, como también en sus estructuras burocráticas. En este contexto, resulta relevante entender en qué medida los Estados están capacitados para enfrentar interacciones transcontinentales y políticas multinivel, entre otras, dentro del sistema internacional.

El caso de la política internacional educativa involucra y trasciende a los actores del sistema internacional (Held, Dunleavy y Eva: 2010), por cuanto incide en temas de movilidad de personas, en un momento de la era civilizatoria donde la migración es una cuestión de cada segundo en el planeta. Según la OIM (2018), la población migrante internacional es de 258 millones de personas, que por distintas causas se mueven por el mundo. En este contexto, la educación contribuye a dignificar ese proceso de movilidad otorgando no sólo posibilidades de aprendizajes y formación, sino de empleo, convalidación de estudios y otros. Al respecto, no es menor la importancia que se dé al análisis de las capacidades y competencias de los Estados y sus agentes públicos para enfrentar estas problemáticas políticas de acción colectiva.

Asimismo, la educación forma parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, que -como se ha señalado en páginas preliminares- es probablemente la política pública global (PPG) más relevante en el sistema internacional, donde sus Estados Miembros se han comprometido a cumplir. Como se ha apreciado, dicha PPG ha permeado no sólo las agendas públicas de los Estados, sino también la de organismos intergubernamentales y mecanismos de integración como la AP, que a partir de los ODS vincula el trabajo de sus mandatos bajo una visión 2030.

En el caso expuesto, la movilidad adquiere una relevancia sustantiva en la medida que confluyen temas de prioridad de las agendas internas de los Estados (política de Educación Técnico Profesional), con las propias temáticas de la integración regional, (movilidad de personas). Un ejemplo de ello es que a través de la movilidad de estudiantes y la vinculación del sector productivo y educativo se propicia la generación de empleos transnacionales, abarcando líneas propias de la integración liberal (movilidad de bienes, capitales, servicios y personas) con líneas de la agenda 2030, asociados a las metas 4.3 y 4.3 del ODS N° 4 (UNESCO, 2017)<sup>46</sup>.

En cuanto a la implementación de la PPG educativa en el contexto de la gobernanza global, se ha visto que la AP, a partir de su dinámica orgánica, ha determinado ciertos mecanismos para el cumplimiento de sus políticas e iniciativas, lo que para el caso chileno y su relación “interagencia” también ha evidenciado formas de trabajo más bien vinculadas a un acompañamiento en información, que a una coordinación propiamente tal. Lo anterior por cierto, deja de manifiesto que el Grupo Técnico de Educación, (Ministerio de Educación) y la Coordinación Nacional de la AP (DIRECON), forman una “red de gobernanza”, según la tipología planteada por Kacowicz (2012) donde existen flujos verticales y horizontales de autoridad que operan inclusive de forma simultánea, para conseguir determinados fines.

---

<sup>46</sup> Meta 4.3: Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.  
Meta 4.4: Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

La burocracia y política exterior resultan ser elementos muy relevantes a la hora de enfrentar las PPR, y ello ha quedado en evidencia porque las tensiones entre las agencias públicas, tanto a nivel macro (AP) como a nivel local (Chile), muestran interesantes resultados a partir del presente análisis:

- i. En efecto, parte relevante del cumplimiento de las acciones del GTE depende de los procesos burocráticos de su sector. La Oficina de Relaciones Internacionales del MINEDUC es el actor principal en la ejecución de la labor sectorial chilena en la AP y, analizada su estructura, se evidencia que sus posibilidades de gestión están vinculadas en parte a su modelo presupuestario, que está más bien orientado a las asesorías de autoridades, cooperación para la agenda local y misiones internacionales. Lo anterior podría extrapolarse a las otras oficinas de asuntos internacionales de los sectores en Chile, o en este caso inclusive a la de los otros Estados Miembros, y se podrían distinguir similares realidades, permitiendo así generar nuevas hipótesis sobre esta arista y, a partir de estudios comparados, resolver ciertas interrogantes que posibiliten descubrir causalidades en la implementación de las PPR.

A partir del mismo punto, la tensión que se visibiliza en la tesis en cuestión no está vinculada del todo a los mecanismos interagencia, sino a los propios mecanismos de los sectores quienes son los actores claves, al menos en el caso de la AP, para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar la política pública global.

- ii. Por otra parte, a nivel general, en la AP el tema de las burocracias de los Estados Miembros condiciona la eficacia de la implementación en términos de tiempo de aplicación de las PPG. Al respecto, y como se ha apreciado en el caso chileno, la coordinación de AP se lleva a cabo sólo desde la cancillería en su Dirección de Asuntos Económicos, lo que facilita el trabajo de toma de decisiones a nivel local.

En cuanto a la conformación de redes en la implementación de PPR, se ha evidenciado que al interior de la AP existen patrones de interacción que no constituyen una estructura de gobierno propiamente tal, sino relaciones entre actores que se han conocido y formado a partir de sus experiencias en el trabajo internacional. Lo anterior, sin lugar a duda, es una fortaleza para el trabajo de implementación de acciones, que le ha permitido al Grupo de Educación de la AP generar planes acordes a la realidad institucional, política y contextual del espacio de integración en cuestión. En consecuencia, el trabajo sistemático de los actores del GTE ha posibilitado una continuidad temática de una política, constituida por diversas iniciativas y acciones que han permeado inclusive a otros actores que forman parte de la AP. Tal es el caso del Grupo de Cooperación, Estados Observadores en su oferta de cooperación, y empresas multilaterales y multinacionales, que han incorporado de forma visible la línea de Educación Técnico Profesional a sus planes.

A partir del análisis del caso y el desarrollo de los puntos anteriores, se ha determinado que los factores más relevantes que inciden en las tensiones interagencia para el cumplimiento de la política educativa internacional están vinculados a dos factores:

- i. Coordinación política
- ii. Mecanismos sectoriales

Atendiendo a la realidad estructural de la AP y su gobernanza, se ha dimensionado que la “coordinación política” es un factor relevante en la medida que al ser los Grupos Técnicos los principales actores en la construcción e implementación de la política pública internacional, dependen en gran parte de tener el respaldo político de la autoridad ministerial en la lógica vertical de los gobiernos. Bajo ese prisma se ha evidenciado como problemático el hecho de que no exista una bajada política pertinente desde el Presidente de la República y su canciller a las autoridades ministeriales, y en ese caso específico, a la autoridad educativa. En Chile, el Presidente es el responsable de llevar la política exterior, por tanto corresponde a éste y a su ejecutor principal (Cancillería) hacer las coordinaciones políticas respectivas para que la implementación de la agenda internacional sea efectiva. En este contexto, es sumamente relevante la propuesta que plantea la Ley de Modernización de la Cancillería respecto a que la DIRECON pase a ser una Subsecretaría, porque pudiera disminuir la problemática de la falta de coordinación política entre los sectores para llevar a

cabo la tarea internacional. Ya se ha dicho en las líneas introductorias de esta tesis que la política internacional no se aborda en estos tiempos sólo por diplomáticos, ni en estricto rigor por el MINREL. La importancia de los sectores ha ido creciendo en la medida que la GG permea a los Estados y, por tanto, requiere que estos actualicen sus propias estructuras de gobernanza y mecanismos para el cumplimiento de la función internacional. En este contexto la tensión interagencia entre DIRECON y MINEDUC para el caso presentado no se asocia a la falta de coordinación técnica, sino que más bien a la falta de coordinación política de la cancillería y DIRECON para posicionar políticamente los temas de la AP en los sectores.

Considerando que en el caso de AP son los Grupos Técnicos los encargados de implementar las acciones asociadas a la PPR, se advierte otro factor a partir de los mecanismos sectoriales. En este contexto la relevancia de éstos es un factor decisivo a la hora de cumplir con las acciones previstas. Una conjetura que se ha señalado y, que es concluyente en esta tesis, dice relación con que las unidades internacionales de los ministerios, en la medida que los Estados van asumiendo desafíos internacionales de política pública, carecen de mecanismos para el efectivo desarrollo de éstas. Lo anterior queda de manifiesto en la medida en que se van complejizando las acciones de los Grupos Técnicos de AP, relegando sus acciones en gran medida, a acciones de cooperación a partir de sus intereses y necesidades locales, y otros posibilitados a las realidades presupuestarias que los conforman como tal. Una excepción a esta conjetura es el caso del Grupo de Cooperación que ha mantenido la política de movilidad estudiantil de la AP desde sus inicios y hasta la fecha, beneficiando a más de 2000 estudiantes de los cuatro Estados Miembros. La razón de lo anterior es que las agencias de cooperación, unidades a cargo del mencionado Grupo Técnico, han puesto en sus determinadas partidas presupuestarias anuales el ítem “Alianza del Pacífico” para el cumplimiento permanente de esta política.

A partir de lo enunciado, y considerando la primera hipótesis de esta tesis:

*(H1) “Si bien existen mecanismos que evidencian un vínculo en cuanto a la política burocrática internacional entre la Cancillería y el sector educativo, no existen procesos que posibiliten el cumplimiento de las agendas internacionales, ni menos una coordinación efectiva entre las carteras de estado”.*

Podría señalarse que no es efectiva en la medida que existen mecanismos de coordinación entre las agencias estatales, siendo el factor más relevante la falta de coordinación política y la falta de mecanismos de ejecución en los sectores para la implementación de las acciones internacionales.

Un último elemento que se ha relevado de forma colateral en esta tesis es la capacidad de los agentes públicos en el cumplimiento de las políticas públicas globales. En este sentido, la segunda hipótesis planteada en esta tesis señala que:

*(H2) “Ante la falta procesos, mecanismos y coordinación, el resultado del trabajo internacional depende en mayor medida de las capacidades del agente público para su efectiva implementación.”*

Un aspecto relevante de cualquier política internacional es justamente el actor que está detrás de la misma. La definición de la agenda o el avance del trabajo internacional muchas veces depende de la capacidad del “agente público” que posibilita el avance (o no) de las acciones en la arena política del sector educativo. Lo anterior puede extrapolarse a cualquier sector de la política internacional y, bajo una óptica constructivista del estudio de las relaciones internacionales, es el elemento sustantivo a la hora de analizar los movimientos, intereses y otros de la temática internacional instalada.

En ese contexto cabría preguntarse: ¿quién representa al Estado en la política sectorial?; ¿quiénes son las personas que hay detrás de la creación de las agendas? o bien, ¿cómo se influye para que uno u otro tema sea incorporado en la agenda? Para responder dicha pregunta resulta relevante la consideración que hace O’Tuathail (1998) sobre los “intellectuals of statecraft” o “intelectuales de Estado”. Bajo esa tipificación, y en lo específico en la categoría sobre “funcionarios intelectuales de Estado”, es probablemente

donde se desempeñan la mayoría de los actores que movilizan la política internacional del sector educativo chileno.

A partir de lo anterior, cabe relevar a tres actores que llevan cabo la política exterior educativa: el/la ministro/a de Educación, el/la jefe/a de relaciones internacionales de educación y los/as profesionales encargados/as de llevar la agenda internacional. Es importante considerar este punto por cuanto podría argüirse una conjetura preliminar respecto al rol de los actores en el cumplimiento de las PPG. En la medida en que un actor está capacitado en el tema internacional y tenga capacidad de influir en su esfera de poder, propicia una actividad más intensa y preponderante en dicha arena. Por el contrario, si un actor no está preparado técnicamente y no tiene influencias en el ámbito del poder, su capacidad de instalar temas o avanzar en ámbito internacional sectorial será escaso. Lo anterior evidencia, a partir del caso analizado, una nueva hipótesis que podría considerarse al momento de analizar la implementación de la PPG en el concierto internacional.

A modo de cierre, y considerando que una de las ventajas del estudio de caso se vincula a la generación de nuevas hipótesis, atendiendo además a lo reciente de este tipo de estudios en la región, podría concluirse que:

***“El efectivo cumplimiento de las políticas públicas regionales en la Alianza del Pacífico dependerá del nivel de coordinación política entre las cancillerías y los ministerios ejecutores, y las capacidades de los agentes públicos responsables de la política internacional sectorial, así como de los mecanismos de ejecución que los propios sectores posean para el cumplimiento de los mandatos internacionales”.***

## Referencias bibliográficas

- ALLISON, GRAHAM: "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, pp. 689-718. Traducción al español de Margarita Bojalil.
- ALLISON, GRAHAM, AND MORTON H. HALPERIN: *Política Burocrática : Un Paradigma y algunas implicaciones políticas*. Print: *El pensamiento de los clásicos /compilada por John A. Vásquez.-- México : Limusa, 1994.-- p. 198-205.*
- CAMPBELL, Joel R.; KUMAR, Leena Thacker; SLAGLE, Steve (2010) "Bargaining Sovereignty: State Power and Networked Governance in a Globalizing World", *International Social Science Review*, Volume 85, Issue 3/4, pp. 107-123.
- CARREÑO LARA, EDUARDO; *Burocracia y política exterior: Los nuevos desafíos de la práctica diplomática; Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 65, Jun. 2016, pp. 103-128, ISSN 1315-2378
- DORAN, Charles (2010) "The Two Sides of Multilateral Cooperation" In: Zartman, I. William & Touval, Saadia (editors) *International Cooperation. The Extents and Limits of Multilateralism*, New York: Cambridge University Press, pp. 40-59.
- GARDINI, Gian Luca. (2011). "Latin American foreign policies between pragmatism and ideology: A framework for analysis". En: Gardini, Gian Luca y Peter Lambert. *Latin American Foreign Policies between pragmatism and ideology*. pp. 13-33.
- GARDINI, G. L. (2010). "América Latina, Proyectos de Integración regional sudamericana: hacia una teoría de la convergencia regional". *Relaciones Internacionales*, N°15. pp. 11-31.
- GERRING, JOHN. (2007): *The case study: What it is and what it does*. In Carles Boix and Susan C. Stokes (eds) *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- HALPERIN, MORTON (2006): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution.
- HASSENTEUFEL, PATRICK E YVES SUREL (2000). "Des Politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outil d'analyse des politiques européennes", en *Politique Européenne*, Vol. 1, abril.
- HETTNE, Björn. (2005). *Beyond the "new" regionalism*. Disponible en: [http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE\\_Hettne\\_3.pdf](http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE_Hettne_3.pdf)
- KACOWICZ, ARIE M. (2012) "Global Governance, International Order and World Order" In: Levi-Faur, David (editor) *The Oxford Handbook of Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 686-698.
- KELLSTEDT, PAUL M. y GUY D. WHITTEN. (2007). *The fundamentals of political science research*. New York, NY: Cambridge University Press. Capítulo 5: Measurement.

- KING, GARY, ROBERT O. KEOHANE, AND SIDNEY VERBA. (1994): *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Capítulo 1: The Science in Social Science.
- LAMY, PASCAL (2012); “Global governance requires localising global issues” (Speech at the Oxford Martin School, Oxford University); Documento obtenido de la Organización Mundial de Libre Comercio. ([https://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl_e.htm)) /16-03-2018
- LEGLER, THOMAS (2013), “Gobernanza global”, en *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.), México, Oxford University Press.
- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro “Para entender las relaciones intergubernamentales” de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2015): “Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades para la cooperación internacional” Naciones Unidas, CEPAL. Santiago 2015. Siglo XXI editores.
- O’TUATHAIL, G. (1998) “Thinking critically about geopolitics”. En O’Tuathail, G., Dalby, S. y P. Routledge (edits.) (1998) *The Geopolitics Reader*. London: Routledge. (pp. 1-12)
- RHODES, RODERICK ARTHUR WILLIAM Y DAVID MARSH (1992). “New Direction in the Study of Policy Networks”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 21.
- RHODES, R.A.W. (1997) “Foreword”, en Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, págs. xi-xv, Londres: Sage.
- RHODES, R. A. (2005). *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- SABATIER, PAUL: “Teorías del Proceso de las políticas públicas”. California. California University. Traducido al español por gobierno argentino en el marco del “proyecto de reforma y modernización del estado”. 1ed. Buenos Aires, Argentina.
- WELDES, JUTTA. (2009). “La construcción de los intereses nacionales”. En Santa Cruz, Arturo (ed.). *El constructivismo en las Relaciones Internacionales*. CIDE-México.
- WRIGHT, DEIL S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

## Web consultadas

- El grupo de educación de la Alianza del Pacífico. Web. 11 junio. <https://alianzapacifico.net/>
- Protocolos, documentos y declaraciones presidenciales de Alianza del Pacífico. Web. 10 junio, <https://alianzapacifico.net/>
- Ley N° 21080: MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE MODERNIZAR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Web. 10 junio. <https://www.leychile.cl/N?i=1116334&f=2018-03-20&p=>

## Documentos oficiales consultados:

- Acuerdo macro Alianza del Pacífico.
- Protocolo de acuerdo.
- Presentación oficial Alianza del Pacífico actualizado al 2018.
- ABC de la Alianza del Pacífico.
- Actas de Consejos de Ministros.
- Actas del Grupo Técnico de Educación 2015–2019.
- Memoria Oficina de Relaciones Internacionales 2006-2009
- Memoria Oficina de Relaciones Internacionales 2014–2017.
- Compilado de Convenios Internacionales (2015); Oficina de Relaciones Internacionales, Ministerio de Educación.

## Entrevistas

- Entrevista con Elena Valpuesta, Jefa del Departamento de Alianza del Pacífico – DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 5 de mayo de 2019.
- Entrevista con Pablo Urria, Jefa Negociador de Alianza del Pacífico y ex Director de DIRECON bilateral – Direcon, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1 de junio de 2019.
- Entrevista con Pablo García, Jefe de Cooperación y Becas AGCID y representante de Chile ante el Grupo de Cooperación de Alianza del Pacífico, Santiago de Chile, 20 de mayo de 2019.
- Entrevista con Verónica Guerrero, Subdirectora de Asuntos Multilaterales, Secretaría de Educación Pública de México. Entrevista virtual efectuada el 10 de junio de 2019.

## ANEXOS

- **Anexo 1:** Cooperación con externos / Detalle de los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico
- **Anexo 2:** Logros de Alianza del Pacífico actualizados al 2019 / Visión 2030
- **Anexo 3:** Reglamento GTE – Alianza del Pacífico
- **Anexo 4:** Modelo de entrevista abierta aplicada a actores seleccionados

## ANEXO 1: ESTADOS OBSERVADORES ALIANZA DEL PACÍFICO

### Cooperación con externos

Conforme al Acuerdo Marco, Artículo 12, “al momento de otorgar la condición de Observador a favor de un Estado solicitante, el Consejo de Ministros definirá las condiciones de su participación” (Alianza del Pacífico, 2012).



## ANEXO 2

### ALIANZA DEL PACÍFICO VISIÓN ESTRATÉGICA 2030 (SIC)

#### ANTECEDENTES

Desde su creación en Lima en abril de 2011, la Alianza del Pacífico (AP) se constituyó en una innovadora iniciativa de integración latinoamericana, entre aquellos países comprometidos con un modelo económico con alto sustento en una apertura comercial – Chile, Colombia, México y Perú. Su objetivo central es conformar un área de integración profunda, que impulse un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las cuatro economías que la integran, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Con la suscripción del Acuerdo Marco en 2012, se subrayó la importancia de avanzar en la consolidación de una zona de libre comercio de bienes y servicios; y en la proyección conjunta hacia el Asia-Pacífico, región que se fortalece como un centro fundamental de la economía mundial de este siglo. Sin embargo, la agenda de la AP trasciende los objetivos comerciales, al constituirse como un mecanismo de articulación política, facilitar el libre tránsito de trabajadores, promover la integración financiera, así como la cooperación en otras áreas estratégicas.

Hoy la AP es reconocida por ser un bloque ambicioso, comprometido con romper las barreras que han dificultado esfuerzos similares de integración en la región. Colectivamente, la AP representa cerca del 40% del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina y el Caribe (ALC), posicionándose como la octava economía más grande del mundo, con un valor de más de US\$2 billones. Asimismo, al contar con un mercado de 225 millones de personas con un PBI per cápita promedio de USD 16.800, la AP se está consolidando como una importante plataforma de comercio e inversión, representando el 50% del comercio total de ALC y atrayendo el 40% del total de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que recibe la región.

Adicionalmente la AP cuenta con un aspecto diferenciador basado en el trabajo conjunto entre el sector privado y los gobiernos, mediante la conformación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), instancia integrada por empresarios y gremios representativos de los cuatro países. El CEAP está jugando un rol dinamizador clave en la AP al facilitar ese beneficioso diálogo entre los actores del sector privado de los cuatro países, estrechando el vínculo entre las economías que actualmente participan de la Alianza y promoviendo importantes avances en la agenda de la AP.

El mundo entero tiene sus ojos puestos en la AP. Hoy en día hay 52 Estados que ostentan la categoría de Estados Observadores, con los cuales se adelantan agendas de trabajos para definir esquemas de cooperación en áreas como la educación, innovación e internacionalización de pequeñas empresas. Adicionalmente se creó la figura del Estado Asociado para negociar acuerdos comerciales rápidos, de gran calidad y alto nivel de impacto entre la AP y las contrapartes interesadas; y cuyo primer grupo lo conforman Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, con quienes se adelantan negociaciones actualmente.

## **PRINCIPALES LOGROS**

En estos 7 años de funcionamiento, la Alianza ha alcanzado logros importantes:

- **Liberalización y facilitación del comercio de bienes**
  - Desgravación arancelaria: La entrada en vigor del Protocolo Comercial, en mayo de 2016, supuso un importante logro para la Alianza: la libre circulación de bienes. El protocolo liberalizó el 92% del comercio de bienes entre los países de la AP, mientras que el restante 8% alcanzará la plena liberalización a lo largo de los próximos años.
  - Acumulación de origen: La negociación de una única norma de origen que permite la acumulación, considerando como producto nacional al bien elaborado dentro del bloque comercial. Esto les permite a las empresas incorporar insumos y bienes intermedios de cualquier país miembro en el bien final, para exportar con preferencia arancelaria al interior de la Alianza. Esta medida facilita el abastecimiento de las empresas de un pool ampliado de proveedores de los cuatro países AP y fomenta de este modo, el desarrollo de cadenas de producción regionales.
  - Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera: Sienta las bases para procedimientos aduaneros más eficientes, transparentes y predecibles. El Protocolo Comercial contiene disposiciones sobre facilitación al comercio relativas a automatización aduanera, sistemas de gestión de riesgos, interoperabilidad de ventanillas únicas de comercio exterior e implementación y fortalecimiento de los programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA). Estas iniciativas de facilitación del comercio son una forma pragmática y efectiva de promover mayores flujos comerciales entre los miembros de la Alianza, pues disminuyen los costos y los tiempos asociados con las transacciones

de comercio internacional y, en forma más general, fomentan la participación en las cadenas de suministro regionales y globales.

- **Facilitación del comercio de servicios e inversión:** La AP también busca alcanzar la libre circulación de servicios y capitales entre sus miembros, para lo cual trabaja con base en dos pilares: (i) posicionarse como un destino atractivo para la inversión y el comercio de servicios; y (ii) aumentar los flujos de inversión y de comercio de servicios, entre sus miembros y hacia el resto del mundo. En materia de servicios, el Protocolo establece disciplinas claras y exigibles que facilitan el acceso, la operación, y el desarrollo de los servicios de manera trasfronteriza, gracias a la eliminación de las medidas locales que puedan tener efectos discriminatorios del comercio. Adicionalmente, se han logrado avances importantes para el establecimiento del Registro Único de Profesionales de la AP. En materia de inversiones, el Protocolo Comercial constituye un instrumento moderno y balanceado que, asegura un trato no discriminatorio, justo y transparente para los inversionistas. Este clima seguro de negocios junto con el próspero ambiente comercial ha incentivado la atracción de IED hacia la AP, la cual alcanzó US\$64,794 millones en el 2016, representando el 40% de los flujos de IED que recibió América Latina. En general, para los países miembros de la AP este bloque comercial está representando, cada vez más, un importante destino de inversión. Por otra parte, aunque Colombia, Chile, México y Perú también han recibido importantes inversiones de los otros miembros de la Alianza, aún existen amplias oportunidades para incrementar la atracción de IED intra-AP. Lo mismo ocurre con los flujos de inversión provenientes de la región Asia-Pacífico, los cuales tan solo representan el 2% del total de las inversiones asiáticas al mundo y se concentran en sectores mineros y petroleros, salvo en el caso de México, donde las inversiones de Asia-Pacífico se concentran en manufacturas.
  
- **Mercado Digital Regional:** En 2017 se lanzó la hoja de ruta de la Agenda Digital de la AP para impulsar la transformación digital de los países miembros. Dado que la Alianza cuenta con normas y visiones comunes en materia de telecomunicaciones y comercio electrónico (amparadas en el Protocolo Comercial), esta hoja de ruta permitirá desarrollar e implementar medidas y acciones concretas para disminuir la brecha digital entre los países de la AP y avanzar hacia un desarrollo digital inclusivo y sostenible que permita crear mercados atractivos y competitivos. Como elemento importante de esta agenda, se ha reconocido que la economía global es hoy una economía digital, en la que las

Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son protagonistas transversales del emprendimiento, del comercio, y del crecimiento económico. En efecto, en las últimas dos décadas se ha gestado una revolución digital en ALC. En vista del inmenso potencial de crecimiento que trae consigo el comercio digital, especialmente para las PyMEs, la AP se ha puesto como meta avanzar en la consolidación de un Mercado Digital Regional. Un mercado que permita aumentar la conectividad de las personas y las empresas y acelerar el intercambio de bienes y servicios en línea. Esta agenda de integración debe contener reglas uniformes en materia de regulación de internet, comercio electrónico y gobierno digital.

- Negociaciones con Estados Asociados: Se lanzaron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre la AP, como bloque, con cada uno de los candidatos a Estado Asociado: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur. Una de las medidas más importantes que está en negociación es la posibilidad de ampliar la norma de acumulación de origen de la AP con cada uno de los Estados Asociados, lo que les permitiría a los cuatro países de la AP insertarse en cadenas globales de valor con Asia, promover la diversificación de sus exportaciones y aumentar el valor agregado de la oferta exportable. Con esta apertura, la AP avanza en el cumplimiento de uno de sus objetivos fundamentales: promover la integración comercial y fomentar la cooperación con la región Asia-Pacífico para estimular entre otras cosas, la diversificación de la inversión, el acceso a nuevas tecnologías y buenas prácticas, la promoción del empleo de calidad y el fortalecimiento del turismo en los países del bloque.

### ANEXO 3

## **BASES DE OPERACIÓN DEL GRUPO TÉCNICO DE EDUCACIÓN**

### **BASE NORMATIVA:**

Considerando los objetivos establecidos en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 06 de junio de 2012.

El artículo 3, punto 1 e inciso b) de dicho acuerdo establece:

*“Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes”.*

Teniendo en cuenta que la superación de la desigualdad socioeconómica es inconcebible sin un acceso a una educación de calidad, con formación en valores y con las herramientas necesarias para el desarrollo integral de las personas que les permita ser parte de la estructura productiva de nuestras sociedades.

Según lo establecido en la Declaración de Punta Mita, suscrita durante la IX Cumbre de Líderes de la Alianza del Pacífico, el 20 de junio de 2014, los presidentes instruyen al Grupo de Alto Nivel evaluar la creación del Grupo de Trabajo de Educación (Anexo sobre los Mandatos Presidenciales).

En virtud de lo acordado en la XXVI Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN), se establece el Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico en Viña del Mar, República de Chile, el 10 de octubre de 2014.

### **NATURALEZA:**

El Grupo Técnico de Educación tiene como objetivo fortalecer los lazos de integración educativa mediante acciones de cooperación, dirigidas al mejoramiento de las competencias y capacidades de la población de los países miembros y su acceso a una educación de calidad, como herramientas esenciales para el desarrollo del capital humano y para dar impulso a la productividad y la competitividad de las economías de la Alianza del Pacífico.

### **DISPOSICIONES GENERALES:**

1. El Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico (en adelante “GTE”) establecido durante la XXVI Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico estará integrado por las siguientes instituciones responsables en materia educativa:
  - (a) En el caso de Chile, el Ministerio de Educación, o su sucesor;
  - (b) En el caso de Colombia, el Ministerio de Educación Nacional, o sus sucesores;

- (c) En el caso de México, la Secretaría de Educación Pública, o su sucesora, y
  - (d) En el caso del Perú, el Ministerio de Educación, o sus sucesores.
2. Cada Participante designará a dos representantes, quienes atenderán las reuniones del GTE. Dichas designaciones o cualquier modificación de éstas deberán ser informadas por la vía diplomática, a la coordinación del GTE.

En el caso que alguno de los representantes designados esté imposibilitado para asistir a las reuniones del GTE, deberá comunicar tal circunstancia e informar a la coordinación del GTE sobre su reemplazo.

3. Son funciones y atribuciones del GTE:
- (a) Coordinar, aprobar y dar seguimiento a las acciones de cooperación entre los Participantes;
  - (b) Aprobar los programas, proyectos y actividades de cooperación, de conformidad con lo establecido en el Artículo IV del MDE y con los criterios establecidos como Anexo a las presentes bases. Asimismo, el GTE deberá coordinar la ejecución y seguimiento de los mismos;
  - (c) Identificar y definir áreas en materia educativa en las que se compartan capacidades e intereses comunes y con terceros; informando de ello al Grupo de Alto Nivel (en adelante “GAN”);
  - (d) Asesorar al Consejo de Ministros y al GAN en materia educativa, y estudiar los asuntos que le sean encomendados;
  - (e) Informar al GAN sobre los avances y logros obtenidos;
  - (f) Establecer los mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, y
  - (g) Otras que se le encarguen, por parte del GAN o del Consejo de Ministros.

#### **COORDINACIÓN DEL GTE:**

4. El GTE contará con una coordinación que será ejercida sucesivamente por cada uno de los Participantes, en orden alfabético, por periodos anuales iniciados en enero, salvo que los Participantes acuerden algo distinto.
5. Son funciones de la coordinación del GTE:
- (a) Convocar a los representantes del GTE a las reuniones, con al menos 20 días de antelación, debiendo adjuntar a la citación, la agenda propuesta de la reunión y el acta anterior;

- (b) Elaborar y custodiar las actas de las reuniones del GTE, consignando los acuerdos alcanzados;
- (c) Llevar la vocería y la representación del GTE;
- (d) Solicitar a los ejecutores de los programas, proyectos y actividades de cooperación sus respectivos informes de avance, y
- (e) Ejercer las demás funciones que le confiera el GTE.

#### **REUNIONES Y ACTAS DEL GTE:**

6. El GTE se reunirá presencialmente al menos dos (02) veces al año, de manera alternada en el territorio de los Participantes. Además podrá reunirse de manera virtual, las veces que fuese necesario.
7. El GTE sesionará con la participación de al menos un representante de cada uno de los Participantes.
8. Al inicio de cada reunión, la coordinación someterá a consideración y aprobación del GTE la agenda propuesta. En la agenda definitiva, se podrán incluir temas no contenidos en la agenda propuesta, si el GTE así lo acuerda.
9. El GTE podrá invitar a sus reuniones a expertos, para que presten asesoría en temas específicos de educación contenidos en la agenda.
10. Las decisiones del GTE se adoptarán por consenso. Las decisiones podrán adoptarse en las reuniones del GTE, o a través del intercambio de comunicaciones escritas.
11. Las actas de las reuniones del GTE deberán ser aprobadas y suscritas por al menos uno de los representantes de cada Participante al término de cada reunión. En los casos de las reuniones virtuales, la coordinación circulará por vía electrónica el acta aprobada entre los representantes para su firma, luego de lo cual la coordinación se encargará de su custodia.
12. El GTE deberá informar al GAN sobre el resultado de sus reuniones.

#### **DISPOSICIONES FINALES:**

13. Las presentes Bases de Operación podrán ser revisadas o modificadas por acuerdo del GTE.

## ANEXO 4

### ENTREVISTA

#### *a. Objetivo:*

El objetivo de la presente entrevista es ahondar cualitativamente en la opinión de los actores principales del Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico y de los actores que están vinculados al proceso de toma de decisión dentro de la Alianza del Pacífico.

Al respecto se entrevistará:

- Chile:
  - o Elena Valpuesta; Jefa Alianza del Pacífico DIRECON.
  - o Pablo Urria; Jefe Negociador Alianza del Pacífico - Ex Director de Asuntos Económicos Bilaterales – DIRECON.
  - o Pablo García: Jefe de cooperación y becas de movilidad – Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- México (Actual Presidencia Pro Témpore del Grupo de Educación).
  - o Verónica Herrera: Subdirectora de Asuntos Multilaterales (Secretaría de Educación Pública, México).

#### **b. Estructura de la entrevista**

La entrevista tendrá una estructura abierta semiestructurada. Estará conformada por una entrevista personalizada a partir de una conversación en base a determinados temas abiertos y preguntas específicas.

## Entrevista abierta

Nombre:

Cargo/ Institución:

Experiencia en el cargo:

1. ¿Desde tu experiencia, consideras que la Alianza del Pacífico posee mecanismos propicios para el desarrollo y la implementación de las agendas sectoriales? / ¿Por qué?
2. ¿Cómo funciona la relación entre la Cancillería y los sectores para el cumplimiento del trabajo de los grupos técnicos?
  - a. ¿Cuentan con mecanismos de coordinación? ¿Cuáles?
  - b. ¿Cuentan con herramientas de seguimiento y monitoreo?
  - c. ¿Cuentan con un efectivo acompañamiento para el desarrollo de las agendas?
  - d. A tu juicio, ¿qué debiera mejorar o potenciarse de la relación entre los ministerios?
3. La Alianza del Pacífico trabaja con distintos sectores (trabajo intersectorial) y con Estados observadores, otros organismos internacionales como el BID, Mercosur, y actores internacionales del sector productivo, como Pymes, empresas Multilaterales, Multinacionales, y sociedad civil. A partir de ello,
  - e. ¿Cuál es monto de recursos que cada país miembro aporta para el desarrollo de los planes de la Alianza?
  - f. ¿Existe un catastro del total de aportes en recursos de los Estados observadores?
  - g. Desde su punto de vista, ¿existe una coordinación efectiva entre los Ministerios a partir de la Alianza del Pacífico?
  - h. ¿Cómo se articula la relación entre los Grupos y sectores al interior de la Alianza?
  - i. ¿Existen proyectos en común entre varios grupos? ¿Cómo ves dicha relación?

- j. ¿Cómo ha operado y funcionado desde tu punto de vista dicha relación (Estados Observadores).
  - k. ¿Cómo opera la relación con otros organismos internacionales? ¿Puedes señalarmos algún caso o experiencia?
4. Respecto a los declaraciones presidenciales y mandatos de la AP.
- l. ¿Cómo se construyen?
  - m. ¿Qué grado de efectividad en la implementación de éstas ve usted en su desarrollo? ¿Se cumple con resultados?
  - n. ¿Alguna otra consideración?
5. Respecto a los planes de los Grupos Técnicos
- o. ¿Cómo se construyen y diseñan los planes?
  - p. ¿Cómo se procura cumplir con resultados e implementación de las acciones?
  - q. ¿Existen mecanismos presupuestarios para cumplir con los acuerdos? Si es sí, ¿cuánto y cómo se gestionan y ejecutan los presupuestos? Si es no, ¿cómo se lleva a cabo el cumplimiento sin presupuesto?
  - r. Considerando que la Alianza del Pacífico no cuenta con financiamiento para los sectores ¿cómo podría mejorarse el proceso de implementación de agendas y políticas de la Alianza del Pacífico en el sector educación?
6. Desafíos: Se ha dicho que el mecanismo de integración más efectivo y pragmático de AL (CEPAL) es la AP. Siendo un espacio relativamente joven con 8 años de existencia y en el caso del Grupo de Educación (GTE) con tan sólo 4, ¿cuáles son los desafíos que consideras fundamentales para el cumplimiento de las acciones del GTE en los próximos años?