

Les réformes de l'éducation primaire et secondaire dans le

Chili de la *Concertación*

Changements et blocages institutionnels

Mémoire pour l'obtention de la

Maîtrise en science politique

par

Claire d'Hennezel

Mars 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

Merci à Inès Picazo Verdejo, Professeur à l'Université de Concepción (Chili), Lylian Ravest, responsable du Centre de Documentation du Colegio de Profesores (Chili), et Margarita Traverso Caravajal (ministère de l'Education), pour leur grande générosité.

Avant propos

L'éducation chilienne a connu une réforme structurelle en 1981, dans le cadre des politiques sociales néolibérales des Chicago Boys. Ses structures persistent vingt-cinq ans plus tard, malgré le changement de rationalité, de manières de faire et les nouvelles politiques amenées par la coalition au pouvoir (CPD¹) depuis le retour de la démocratie en 1990. Parallèlement, les inégalités sociales ont été au cœur de tous les débats lors de la campagne des élections présidentielles de décembre et janvier 2005-2006. Elles sont stables depuis 1990, alors que la pauvreté a décru de manière spectaculaire au cours de cette période. Ces inégalités sont la faiblesse du modèle de développement chilien, pourtant encensé internationalement pour ses innovations et sa stabilité économique et politique. Comprendre leur origine et l'échec à lutter contre est essentiel à l'heure où les manières de faire des politiques publiques sont souvent empruntées d'un pays à l'autre.

Fin 2005, les débats de la dernière campagne présidentielle ont permis à la CPD de lier les inégalités et l'attention à la petite enfance (maternelle), en en faisant le prochain volet à développer pour accroître l'équité de la politique éducative. La CPD considère donc que la réponse à ce problème social passe par une correction et une amélioration du modèle éducatif en place, dans la lignée de la méthode incrémentale² et instrumentale utilisée dans les années 1990 pour transformer peu à peu la rationalité de la politique de l'éducation, et par son biais la rationalité de l'Etat, de *subsidaire à promoteur*.

Or la recherche sur l'élaboration de la politique éducative au tournant des années 2000 invite à dépasser ce discours, pour dégager les blocages institutionnels qui

¹ Concertación de partidos por la Democracia, dite *Concertación*.

² Dans l'ensemble du texte on emploiera l'épithète *incrémental*, et le néologisme *incrémentalisme* pour désigner une méthode par ajouts successifs. Le maintien de ce concept est essentiel puisqu'il fait référence à l'analyse de politique publique.

écartent de l'agenda une réflexion sur la définition du public. Celle-ci serait pourtant, selon certains analystes et des acteurs du syndicat enseignant (le Colegio de Profesores), la prémisses essentielle à une refonte équitable de cette politique éducative. En effet, la division en trois piliers de financement, et la part croissante du domaine semi-privé aboutit à un système en « mille-feuilles ». Chacun accède à l'éducation qui correspond à ses moyens financiers. L'analyse de politique publique permet de caractériser ce type d'Etat providence chilien, et le blocage institutionnel qui le façonne. L'hypothèse étayée dans ces pages a été confirmée par les débats qui ont eu lieu depuis que cette recherche a été réalisée. En juin 2006, les grèves étudiantes, les éditoriaux et de vifs échanges dans les colonnes *opinion* des quotidiens chiliens ont placé sur le devant de la scène la question du rapport entre droit à l'éducation et droit à la liberté de choisir son éducation. Ce débat est directement lié à la définition et à la qualité du pilier public d'éducation, et aux rigidités institutionnelles qui circonscrivent le débat politique et l'élaboration de la politique publique. Il montre l'actualité du thème traité ici.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos.....	iii
Tableaux, graphiques et abréviations.....	xi
Résumé.....	xiii
Introduction.	1

CHAPITRE I

MANIÈRES DE RÉFORMER L'ÉDUCATION ET LE MODÈLE D'ÉTAT PROVIDENCE CHILIEN.

9

1.1 Cadre d'analyse.....	10
1.1.1 Caractériser les Etats providence : modèles théoriques.	10
1.1.2 Etat providence et développement : internationaliser le cadre d'analyse.....	11
1.1.3 Le modèle chilien.....	14
1.2 Les déterminants des politiques publiques.....	16
1.2.1 Le pluralisme : l'hypothèse de l'ouverture de l'élaboration au Colegio.....	16
1.2.2 L'autonomisme : la piste de la méthode <i>top down</i> et de l'expertise.....	20
1.2.3 Le néo-institutionnalisme : des entraves institutionnelles au changement.....	22
1.3 Théorie et pratique : diagnostic du blocage, persistance du problème des inégalités.....	25
1.4 Définition des concepts.....	26
1.4.1 L'incrémentalisme.....	26
1.4.2 Le <i>référentiel global</i> et le <i>référentiel sectoriel</i>	27

1.4.3 Etat enseignant, Etat subsidiaire, Etat promoteur.....	29
1.5 La réforme de l'éducation dans la littérature : le Chili et l'Amérique latine.....	31
1.5.1 Classer la littérature chilienne : difficultés méthodologiques.....	31
1.5.2 Lectures critiques des politiques sociales chiliennes sous la CPD.....	34
1.5.3 Education et critiques du modèle de développement.....	35
1.5.4 Réformes de l'éducation latino-américaines.....	37
1.5.5 L'élaboration : le choix d'une option parmi les options	41
1.6 Méthodologie.....	43

CHAPITRE II	
UNE NOUVELLE INSTITUTIONNALITE : LA REFORME SOUS PINOCHET.....	47
2.1 L'éducation et l'Etat au Chili.....	47
2.1.1 Les institutions chiliennes : la stabilité.....	47
2.1.2 L'institutionnalisation de l'Etat enseignant.....	49
2.2 Pinochet : rupture dans le modèle de développement.....	51
2.2.1 Etat subsidiaire et réformes structurelles.....	51
2.2.2 Réformes structurelles du social.....	54
2.3 Eléments de la réforme de l'éducation de 1981.....	56
2.3.1 Réformer.....	56
2.3.2 Caractéristiques de la réforme.....	57
2.3.2 a) La décentralisation.....	58
2.3.2 b) Financement et dépendances administratives.....	58
2.3.2 c) Rationalité du modèle et manières de faire : l'Etat subsidiaire et la dictature.....	60
2.3.2 d) Dépendance des professeurs, effet sur les acteurs.....	63
2.4 Institutionnalisation.....	65
2.5 Acteurs connexes de l'éducation : les Centres Académiques Indépendants (CAI).....	68
2.6 Etat enseignant, Etat subsidiaire : inégalités différentes et continuité des politiques de l'éducation.....	70

CHAPITRE III	
LES ANNÉES 1990 : LA MODERNISATION INCRÉMENTALE PAR LES EXPERTS.....	74
3.1 Au sortir de la dictature.....	74
3.1.1 La transition politique.....	75
3.1.2 La situation sociale et l'éducation à la sortie de la dictature	76
3.2 Les réformes des années 1990.....	79
3.2.1 Etapes d'une réforme incrémentale.....	78
3.2.2 La logique des réformes des années 1990 : qualité, équité, Concertation.....	82
3.2.2.a) Un Etat aux priorités revisitées.....	82
3.2.2.b) Le discours du changement de paradigme...	83
3.3 Le rôle de l'Etat : nouvelles manières de faire.....	85
3.3.1 Un Etat post-néolibéral ?.....	86
3.4 Les acteurs du changement.....	88
3.4.1 Moderniser : le changement incrémental et instrumental par les experts ?.....	88
3.4.2 Les acteurs : experts ou mouvements sociaux ?.....	91
3.4.2.a) Experts, CAI et débats internationaux.....	96
3.4.3 Conséquences de l'expertise sur la participation.....	94
3.4.3.a) Le Colegio de Profesores.....	96
CHAPITRE IV	
LES ANNEES 2000 : INCLUSION DU COLEGIO ET IMPASSE DE LA REFLEXION SUR LE PUBLIC.....	98
4.1 Bilan critique des années 1990 : un Etat postnéolibéral, ou néolibéral ?.....	99

4.2 Analyses critiques de la réforme de l'éducation dans un contexte international.....	102
4.3 Les inégalités sociales : l'éducation <i>problem-solving</i> ?.....	105
4.3.1 Les inégalités sociales.....	105
4.3.2 Inégalités et éducation.....	109
4.3.2.a) Evolution de la structure administrative.....	109
4.3.2.b) Evaluation du système de subventions : qualité et gestion améliorées ?.....	110
4.3.2.c) Approches du problème des inégalités.....	111
4.4 Situation et aspirations des professeurs.....	113
4.4.1 Du point de vue des acteurs du Mineduc.....	113
4.4.2 Le point de vue des enseignants : élaboration par consultation, 1997.....	117
4.5 Contenu du protocole de 2000.....	123
4.5.1 Le Colegio, l'éducation publique et le protocole.....	127
4.5.2 Evolution du rôle des CAI et du contexte international...	130
4.6 La situation sub-optimale institutionnalisée.....	132
4.6.1 Verrou institutionnel	132
4.6.2 Le binominal : une loi organique constitutionnelle de 1980.....	133
Conclusion.....	136
ANNEXES.....	142
-Entretien avec Dario Vasquez Salazar, 07/09/2005.....	144
-Entretien avec Pedro Chulak, 08/09/2005.....	156

Page manquante

Page manquante

OF-CM: Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos

ONU: Organisation des Nations Unies

PPD: Partido por la Democracia

PRSD: Partido Radical Socialdemócrata

RN: Renovación Nacional

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad Educacional

UDI: Unión Demócrata Independiente

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and cultural Organization

UP: Unidad Popular

Note

Tous les documents originaux en espagnol ou en anglais ont été traduits par l'auteur. Magistère, *Colegio*, Corporation sont interchangeables. Il en va de même pour *municipal* et public ; *particular subvencionado*, particulier subventionné et semi-privé ; *particular pagado, privado*, privé. Sans vouloir prendre parti dans les querelles quant à la définition du public, on a considéré arbitrairement comme public ce qui ne reçoit aucun financement privé, afin de ne pas laisser planer de doute sur ce dont on parle.

RESUME

Après la réforme incrémentale des années 1990, bâtissant l'éducation du Chili actuel sur les fondations dessinées dans les années 1980 par les Chicago Boys, la coalition au pouvoir depuis 1990 a souhaité inclure le syndicat des professeurs à l'élaboration de cette politique publique. Un accord-cadre a été signé entre ministère (Mineduc) et syndicat (Colegio de Profesores) entre les deux tours des élections présidentielles de 1999-2000. Si certains des points qu'il contenait ont bien été mis à l'agenda par la suite, la définition du public reste ambiguë. Or l'existence d'un système à trois vitesses est corrélée aux fortes inégalités sociales. Les inégalités, à l'agenda depuis 1990, n'ont en 2005 guère diminué. L'analyse de l'étape de l'élaboration de cette politique publique, et du pacte de 2000, témoigne d'un foisonnement d'idées de la part des acteurs. Elle montre également que le changement est entravé par les institutions, ce qui aboutit à une *situation sub-optimale institutionnalisée* (March et Olsen, 1989).

Mots-clé : Chili, Concertación, éducation; réforme; incrémentalisme; inégalités; modèle de développement.

Introduction

Pour comprendre le Chili contemporain, on peut découper l'histoire chilienne des quarante dernières années en trois grandes périodes. La première prend fin avec la mort de Salvador Allende et le coup d'État du général Augusto Pinochet, en 1973. La deuxième s'achève avec le début de la transition démocratique, en 1989. La troisième est celle de la Concertación¹, qui travaille cet héritage jusqu'à aujourd'hui. A ces étapes correspondent trois modèles de développement, trois façons d'agencer l'économie et les politiques sociales, en bref trois États providence. Ils répartissent selon des logiques différentes la part du marché, de la société et de l'État dans la fourniture de services sociaux. La politique de l'éducation chilienne a beaucoup changé au cours de cette quarantaine d'années, suivant les inflexions de l'ensemble du modèle chilien.

Le gouvernement militaire a lancé les premières mesures de la réforme de l'éducation dès 1974. En 1981, la décentralisation est amorcée. Elle modifie la structure du système, le statut des enseignants, le mode de financement. Cette réforme appartient à l'ensemble des réformes structurelles sociales et économiques néolibérales menées par les dirigeants de l'ère Pinochet. Les outils mis en place aboutissent à un système générateur de pauvreté et reproducteur d'inégalités sociales.

Lors du retour à la démocratie, de nouveaux volets viennent changer les fins de cette réforme. La recherche de l'équité et de la qualité se greffe à la nécessité de rendre le Chili compétitif dans l'économie mondiale. Il reste que, institutionnellement et structurellement, les réformes actuelles sont clairement enracinées dans celle qui se déploie depuis 1981, même si des périodisations doivent être établies pour en distinguer

¹ 'Le Comando por el NO' allie, le 2 janvier 1988, les forces de gauche, centre et centre-droit chiliennes, en un front commun d'opposition au général Pinochet. Celui-ci ne sera pas reconduit dans ses fonctions lors du référendum qu'il a lui-même organisé en octobre 1988. Cette 'Concertación de partidos por la democracia' (dite CPD, ou Concertación) réunit d'abord 17 partis autour de Patricio Aylwin, démocrate-chrétien, qui remporte les élections et arrive au pouvoir en 1990. Eduardo Frei, du même parti, lui succéda en 1994, puis Ricardo Lagos, socialiste et ancien ministre sous les précédents mandats, en 2000. Michelle Bachelet, également socialiste, de la CPD, a pris le pouvoir le 11 mars 2006.

la signification politique, sociale, économique. Ces périodes suivent celles de changements de régime ou de dirigeants : 1973-1989, 1990-2000.

L'accord-cadre historique de 2000 entre le Colegio de Profesores (corporation représentant les professeurs chiliens) et le Mineduc (ministère de l'Éducation chilien) a cherché à mettre en place de nouvelles bases et manières de faire, qui intègrent enfin toutes les parties prenantes à l'élaboration de la politique éducative.

On montrera pourquoi cet accord a en fait échoué à mettre à l'agenda des options politiques dont le Colegio juge qu'elles sont seules aptes à réduire les inégalités. Pour ce faire, il faudra comprendre que la politique éducative chilienne plonge ses racines dans les institutions héritées des années Pinochet (Constitution de 1980 et Loi constitutionnelle de 1989, dite LOCE). L'hypothèse explicative retenue est donc que celles-ci conditionnent l'avenir des décisions publiques en les filtrant. Il faut à la fois comprendre comment le protocole de novembre 2000, né d'un accord signé entre deux tours par le candidat Ricardo Lagos et le Colegio de Profesores, en janvier 2000, s'élabore dans les années qui le précèdent; et comprendre quels blocages entravent les volontés de négociations concertées de deux parties.

Le lien entre le cadre institutionnel et le choix faits lors de l'élaboration des politiques montre l'influence du premier sur la situation sociale profondément inégalitaire du Chili. En effet, la pauvreté et les inégalités sont le problème à l'agenda lors du retour de la démocratie. En 2000 comme en 2005, la pauvreté a beaucoup diminué par rapport aux années 1980, mais les inégalités ont la vie longue. La toile de fond des politiques de l'éducation est donc la persistance de cette segmentation du tissu social, talon d'Achille du modèle de développement en place au Chili.

Le découpage séquentiel adopté permet d'expliciter la genèse complexe de la politique éducative chilienne actuelle. Les années 1980, 1990, et le tournant des années 2000 font l'objet de trois chapitres distincts. Ce séquençage² appuie la démonstration : les années 1990 sont distinctes des années 1980, mais en conservent bien des traits, ce que les

² Le terme de *séquençage* permet de montrer que le découpage chronologique adopté présente aussi une cohérence par rapport aux étapes, séquences, de la politique publique analysée.

chapitres II et III permettent de montrer nettement grâce à cette présentation chronologique. L'accord de 2000, préparé dans les trois dernières années du XX^{ème} siècle, et les premières années du mandat Lagos, est traité à part dans un dernier chapitre. Il s'agit là encore de comparer avec les années 1990, voire 1980, pour comprendre quelles innovations mais surtout quels blocages semblent persister du fait de manières de faire institutionnalisées sous la contrainte. Cette périodisation vient donc appuyer l'analyse. Il est indispensable de remonter au moins jusqu'aux années 1980 pour comprendre les références et visions du monde dont la politique éducative est porteuse, décrypter la part du discours, de l'implicite, et finalement percevoir ce qui a réellement cours aujourd'hui.

Le modèle de développement chilien a répondu à des rationalités diverses, et parfois divergentes depuis les années 1970. Les politiques sociales ont modelé la société au gré de priorités économiques et politiques changeantes. Jusqu'à l'arrivée des militaires au pouvoir, elles sont élaborées de manière corporatiste (Esping Andersen, 1999), selon un modèle récurrent en Amérique latine dès le premier quart du XX^{ème} siècle. Il s'agit pour l'État de fédérer des groupes sociaux stratégiques autour du pouvoir, en leur destinant ressources et avantages. Cette stratégie a eu pour effet de marginaliser des pans entiers de la population. Elle a maintenu une société duale. L'arrivée des militaires au pouvoir au milieu des années 1970 change radicalement la donne. Les années 1980 sont alors placées sous le signe d'une *marchandisation*³ (Esping Andersen, 1985) très avancée du social, le marché prend le dessus économiquement et socialement. On assiste à la genèse d'un modèle dit *libéral résiduel* (Titmuss, 1976). Le rôle de l'État est d'habituer à se passer de son soutien. Cette logique se greffe à une société structurée par d'autres segmentations antérieures. Elle aboutit elle aussi à une société fragmentée, quoique différemment. Les bénéficiaires passés, auparavant protégés, appartiennent désormais à la frange vulnérable devant le risque social. C'est notamment le cas des professeurs des écoles. Cet État *subsidaire* change leur statut dès le début des années 1980, en même

³ Concept de *commodification* en anglais.

temps qu'il entame une réforme structurelle de l'éducation (Espínola, 1991), inscrite dans celle, plus ample, du modèle de développement chilien. La décentralisation renvoie l'éducation au niveau municipal, et définit trois types de financement (privé, subventionné, public⁴). Cette évolution est facilitée par la nature autoritaire du régime. Il dispose de fait d'une grande marge de manœuvre pour modeler les institutions à l'image de ses fins sociales, politiques, économiques.

Le retour à la démocratie, qui porte la Concertación au pouvoir, est marqué par les rigidités dans l'évolution d'une politique publique déjà en place. Les institutions dessinées dans les années 1980 ne permettent pas qu'advienne un changement du paradigme des politiques publiques lorsque Pinochet se retire en 1989. La Concertación entame pourtant des réformes dans plusieurs champs du social. Des évaluations contradictoires ont été faites de ces quinze dernières années, tentant soit d'établir les signes de la continuité, soit de mettre en relief les ruptures, générant des débats qui rendent compte de l'originalité et de la complexité de l'actualité sociale chilienne. D'un côté, l'action de la Concertación a pu être jugée en apparence timide, du fait du contexte politique particulier lié à la transition démocratique. De l'autre, on peut la créditer d'avoir volontairement créé un mode d'action politique original, qui se veut consensuel mais innovant, qu'illustre en particulier l'évolution de l'éducation primaire et secondaire des années 1990 à nos jours. Dans ce domaine, les années 1990 sont celles d'une politique incrémentale, qui infléchit peu à peu l'héritage pinochettiste. Les changements sont indéniables depuis une quinzaine d'années. Cependant, certaines lenteurs amènent l'analyste de cette politique publique à se demander si le Mineduc contrôle tout à fait le rythme de la réforme, son extension et son approfondissement, ou si certaines des manières de faire héritées n'empêchent pas de creuser plus avant les réorientations de la politique éducative, notamment dans le sens d'une équité accrue.

En effet, si le mot d'ordre dans l'élaboration des politiques publiques change depuis 1990, la *croissance avec l'équité*⁵ et l'*État promoteur* chers à la Concertación s'érigent

⁴ *Privado, Particular subvencionado et Municipal.*

⁵ "Crecimiento con equidad".

sur les fondations institutionnelles de l'*État subsidiaire*. Le cadre institutionnel semble déterminer largement le sens donné aux idées, pourtant très diverses, sur l'éducation au Chili. Au premier rang de ces rigidités se trouve la LOCE⁶ du 10 mars 1990, dernière loi passée par les militaires. En toile de fond à cette loi, le mode de scrutin binominal aboutit à une représentation large des deux principaux partis du spectre politique. Le deuxième majoritaire est aussi surreprésenté, alors que les petits partis n'accèdent pas à la représentation. Cet aspect a résisté aux modifications constitutionnelles du 17 septembre 2005.

La variable explicative retenue dans l'analyse de l'élaboration de cette politique publique est donc le cadre institutionnel hérité, qui a conditionné l'évolution de l'environnement politique. L'approche néo-institutionnelle explique efficacement cette tension entre innovation et rigidités institutionnelles. Son rôle déterminant est donc l'hypothèse de toute cette recherche.

La politique éducative s'élabore en peinant à corriger une situation *sub-optimale institutionnalisée* (March et Olsen, 1989). Toute modification constitutionnelle (donc de la LOCE) nécessite de rallier la majorité à la cause d'une potentielle réforme, ce qui est très difficile compte tenu de l'existence du scrutin binominal. Cette représentation controversée a d'ailleurs amené le président Lagos à mettre à l'agenda du gouvernement qui a pris la relève début 2006 une réforme du binominal. Il faut cependant remarquer que cette situation sub-optimale est aussi interprétée par beaucoup de Chiliens et de décideurs comme une simple étape dans un long chemin qui, s'il ne dévie pas, devra finir par garantir à tous les Chiliens un niveau de vie acceptable dans une société équitable. Nombreux ne considèrent pas que les inégalités soient induites par le modèle, mais qu'au contraire celui-ci tend à les résorber, quoique trop lentement. Le modèle mis en place par Pinochet, et infléchi par la CPD, a pour lui la légitimité de la croissance et de la stabilité. Cela n'invite pas à des changements de cap dans la politique publique qu'est l'éducation. Dans ce domaine, la multiplication des innovations ponctuelles

⁶ Ley Orgánica Constitucional sobre la Educación.

masque un système de plus en plus fragmenté, et donc inévitablement reproducteur d'inégalités sociales. Les institutions ont donc enraciné, par le biais de manières de faire propres à cette politique publique, des manières de penser les possibles, d'imaginer les options, qui excluent tout choix découlant d'une autre logique. Et ceux qui volontairement chercheraient d'autres voies se trouvent si ralentis par ce cadre institutionnel que, en plus de ne pas voir leurs aspirations aboutir, leur cohésion interne s'en trouve affaiblie à moyen terme⁷.

Les concepts articulant cette analyse de politique publique néo-institutionnelle permettent de dégager ces limites imparties par les manières de faire. L'incrémentalisme qui caractérise les réformes menées depuis 1990 est le fruit du cadre institutionnel contraignant. Il permet d'expliquer les effets politiques induits pas la lenteur du changement. La rationalité des politiques éducatives des États providence successifs est bien cernée par les concepts d'Etat enseignant, subsidiaire et promoteur. Ils alimentent et structurent les débats entre acteurs et analystes concernant l'évaluation des quinze années de gouvernement de la CPD. Enfin, les notions de référentiels sectoriel et global (Jobert et Müller, 1987) structurent eux aussi ces débats sur la nature des changements à l'œuvre. L'idée selon laquelle la rationalité au cœur de la politique publique finirait par être atteinte et modifiée par la méthode incrémentale, qui multiplie les changements ponctuels divergents par rapport à ce noyau dur, décrit justement l'évolution de l'éducation dans les années 1990, mais est moins pertinente pour le tournant des années 2000. En effet à partir du protocole entre Mineduc et Colegio, c'est la variable institutionnelle qui semble le plus conditionner la possibilité de modifier ce noyau dur. Ces trois groupes de concepts agencent donc efficacement l'analyse de la politique de l'éducation au Chili.

Dans un premier chapitre, il faudra présenter les modèles théoriques disponibles pour caractériser les États providence dans le monde. Cela permettra de montrer qu'en

⁷ C'est le cas du Colegio. On peut y voir aussi un risque pour la CPD, avec les rapports DC-PS.

éducation, État enseignant (avant Pinochet), subsidiaire (sous Pinochet) puis promoteur (CPD) sont analysables à l'aide de ces catégories. En le rendant comparable, ces distinctions théoriques permettent aussi de montrer en quoi le Chili innove et se distingue. On justifiera ensuite le choix de l'approche néo-institutionnelle en le mettant en regard du néo-pluralisme, de l'autonomisme et du pluralisme. Ces éclaircissements permettront de montrer que cette recherche a un intérêt autant théorique que pratique. Elle dégage l'intérêt d'une approche pour la compréhension d'un problème politique, et porte ainsi en elle l'espoir d'une résolution de ce problème. On explicitera aussi les concepts retenus⁸, qui situent notre hypothèse au sein de la discussion actuelle sur la réforme de l'éducation primaire et secondaire chilienne, en montrant les grands enjeux. Il faudra justifier l'approche retenue en la situant au sein de la littérature portant sur cette réforme, au Chili et dans d'autres pays latino-américains. Ce premier chapitre s'achèvera sur l'explicitation de la méthode utilisée pour aborder cette recherche, et notamment sur le travail de terrain.

Le deuxième chapitre sera l'occasion d'analyser la mise en place d'une nouvelle institutionnalité avec la réforme structurelle qui décentralise l'éducation en 1981. On montrera d'abord comment la politique de l'éducation au Chili se caractérise, comme toute l'histoire institutionnelle du pays, par une grande stabilité, ce qui n'est pas si fréquent dans la région. Cette spécificité chilienne est un préalable important qui permet de comprendre l'ampleur de la rupture qui se joue avec la réforme constitutionnelle de 1980⁹, le changement de modèle de développement, l'adoption d'une nouvelle rationalité des politiques sociales désormais néolibérales : c'est dans cet écran que prend forme la municipalisation de l'éducation. On caractérisera donc cette réforme, et son incidence sur les acteurs. On prendra soin de présenter la façon dont s'institutionnalise cette réforme structurelle, les acteurs qui préparent la relève des années 1990 (Centres Académiques Indépendants, CAI), et les changements essentiels dans le passage d'un État enseignant à un État subsidiaire.

⁸ *Incrémentalisme, États enseignant, subsidiaire, promoteur, référentiels global et sectoriel.*

⁹ rompant avec celle en place depuis 1925.

Le chapitre III dressera un bilan des années 1980 et des problèmes sociaux à l'agenda au sortir de la dictature. On montrera que les mots d'ordres changent, que de nouvelles politiques adviennent qui ne modifient cependant pas les structures héritées. L'État adopte de nouvelles manières de faire, incrémentales et *top down*, avec l'aide d'experts : les années de semi clandestinité ont permis aux CAI de devenir les pépinières de l'innovation politique, et donc notamment éducative, du pays. Les acteurs comme le Colegio restent marginaux dans l'élaboration de cette politique, mais obtiennent à nouveau un Statut spécifique (au lieu du code du travail qui les régissait depuis la fin de leur statut de fonctionnaires en 1981). Les idées viennent dans cette période plus des débats internationaux et experts nationaux que de cette organisation syndicale.

Le quatrième et dernier chapitre fera d'abord le bilan de dix années de CPD, en termes d'inégalités sociales, et présentera les interprétations divergentes du modèle de développement (entre État néolibéral et *post-néolibéral*). On mettra ensuite en rapport inégalités et dépendances administratives et financières des trois types d'éducation primaire et secondaire. Mineduc et Colegio élaborent pendant les dernières années du siècle des propositions pour l'éducation, à travers des processus consultatifs. Ce travail aboutit à la rencontre déclenchée par le ballottage de Lagos entre les deux tours des présidentielles, entre 1999 et 2000¹⁰, et un an plus tard à un protocole d'accord entre ces deux grands acteurs. On montrera que les analyses proposées par le Mineduc et le Colegio diffèrent assez radicalement, lorsque l'on demande à des acteurs d'évaluer le chemin parcouru depuis le protocole de 2000. Cela s'expliquera finalement par la présentation des verrous institutionnels en place : LOCE et scrutin binominal.

¹⁰ Au terme de dix années de pouvoir concertationniste emmené par la démocratie chrétienne, le candidat cette fois socialiste de la CPD est mis en difficulté face au candidat de l'Alianza para Chile, réunissant les deux grandes forces de droite, UDI et RN derrière Joaquín Lavín. Obtenant tous les deux plus de 49% des voix, Lagos cherche à s'attirer des soutiens décisifs, et signe plusieurs promesses avec les secteurs sociaux, dont ce pacte avec le Colegio de Profesores. L'accord définitif entre le ministère de l'Éducation et le Colegio voit le jour le 24 novembre 2000, dix mois après ce premier pacte.

CHAPITRE I

MANIÈRES DE RÉFORMER L'ÉDUCATION ET LE MODÈLE D'ÉTAT PROVIDENCE CHILIENS

La circulation des idées en termes de politiques sociales est intense au niveau international. La réflexion sur le Chili doit être lancée en l'intégrant aux débats internationaux sur les modèles d'Etat providence. Il ne va pas de soi que les pays du Nord et du Sud puissent être analysés à travers la même grille de lecture. Il faut donc dépasser la dichotomie arbitraire opposant politiques de développement et politiques sociales, et présenter les grands types d'Etat providence que l'on observe à travers le monde. On pourra ainsi caractériser le Chili et les changements de cap de son Etat providence advenus avec la transition politique de 1990. Cela évitera l'écueil d'une seule approche quantitative du modèle social¹¹, qui ne permet pas d'évaluer correctement quel type de société découle de telle ou telle politique. La caractérisation du modèle chilien a en effet une lourde portée politique pour l'avenir des réformes qui y sont élaborées, mais aussi pour l'avenir des idées qui sont empruntées ici et là et reproduites dans d'autre pays sous forme de recettes. Il est donc primordial de qualifier adéquatement l'originalité du modèle social chilien. Cela doit permettre de prendre du recul par rapport aux discours idéologiques sur cette réalité politique. C'est une première étape nécessaire pour saisir la portée de la question de l'élaboration de la politique éducative à la fin des années 1990, et du filtre institutionnel qui écarte nombre d'options de l'action publique. Ce sujet est au cœur des débats sur un modèle de développement socialement controversé, qui pourtant échoue selon certains à mettre à l'agenda des réformes audacieuses pour contrer les inégalités. La réflexion doit donc nécessairement débiter par cette clarification conceptuelle portant sur les types d'Etat providence.

Dans un premier temps, on dégagera les grandes catégories d'Etat providence.

¹¹ Se cantonnant à mesurer la part croissante des dépenses sociales par rapport au PIB et à la croissance dans les années 1990, par exemple.

La présentation des différentes approches de l'analyse des politiques publiques (néo-pluralisme, autonomisme, et néo-institutionnalisme) et le choix du néo-institutionnalisme feront l'objet d'un deuxième point.

On présentera ensuite les concepts retenus pour présenter les grands enjeux de l'étude de la réforme de l'éducation : Etats enseignant, subsidiaire et promoteur, référentiels global et sectoriel.

Dans un quatrième temps, on présentera la littérature disponible sur le Chili et la région, afin de situer les différents travaux disponibles sur la question, et de justifier le choix du néo-institutionnalisme.

Cette partie s'achèvera sur une présentation de la méthode retenue. Un terrain de recherche est en effet venu étoffer le manque d'information sur la période qui a articulé la recherche. Le protocole de 2000 et les années qui ont suivi ont pu être connus notamment grâce aux entretiens semi-directifs et à une revue de presse exhaustive de la période 1999-2005.

1.1 Cadre d'analyse

1.1.1 Caractériser les Etats providence : modèles théoriques

La définition de modèles d'Etat providence permet d'évaluer les modèles chiliens successifs à l'aune d'une échelle internationale.

Titmuss (1976) sépare modèle résiduel et modèle institutionnel. Ce deuxième groupe compte un modèle industriel méritocratique, et un institutionnel redistributif. Il propose trois modèles différents des fonctions des politiques sociales. Il précise que ces modèles doivent permettre de créer un ordre parmi la confusion qui règne entre faits, systèmes et choix d'ordre socio économique.

Le modèle résiduel de politique sociale suppose qu'il y a deux voies naturelles (ou données socialement) permettant à l'individu de satisfaire ses besoins. Il s'agit du marché privé et de la famille. C'est seulement lorsqu'elles font défaut que les institutions sociales de bien-être rentrent en scène, et ce de manière ponctuelle. La fin de l'Etat providence est alors d'apprendre aux gens à ne pas compter dessus. Les origines

de ce modèle remontent à la Poor Law anglaise, et s'appuient sur les conceptions de la société de type organique-mécaniste-biologique¹².

Le modèle industriel de l'accomplissement-performance, dit méritocratique, intègre les institutions sociales du bien être comme étant des auxiliaires de l'économie. Il considère que les besoins sociaux devraient être rencontrés sur la base du mérite, des performances professionnelles, de la productivité. Cette approche dérive de diverses théories économiques concernées par les incitations, efforts et récompenses, la formation de classes et groupes d'allégeance.

Le modèle institutionnel redistributif, enfin, voit le bien-être comme une institution clé de la société, intégrée, qui fournit des services universels hors du marché et sur le principe du besoin. Il repose sur les hypothèses concernant les effets multiples du changement social sur l'économie. Les travaux de Titmuss permettent de situer le Chili avant, pendant et après les militaires. L'héritage pinochettiste peut-être qualifié de libéral-résiduel. La tendance actuelle semble infléchir ce modèle de manière méritocratique, entre Etat résiduel et Etat institutionnel redistributif. Nous reviendrons plus loin sur les originalités chiliennes, la définition de son projet social, et la typification de ce modèle hérité puis modifié. Cette réflexion est aussi la toile de fond de cette recherche. Précisons d'ores et déjà que le débat sur la qualification du modèle ayant de lourdes conséquences sur la légitimité des politiques mises en œuvre, et du système politique qui les porte, le modèle chilien de transition fait l'objet d'analyses contradictoires. Il faudra donc tenter de trier le bon grain de l'ivraie pour faire la part le plus rigoureusement possible de ce qui relève du discours ou de la réalité. Derrière des discours et actions en matière d'éducation supposant des fins homogènes et consensuelles, tout le problème est de dégager les ambivalences qui subsistent, et la raison pour laquelle le consensus n'en est pas réellement un. En effet, il ne naît pas tant d'une concertation des acteurs, que de la configuration des institutions impliquant un *équilibre sub-optimal institutionnalisé* post-dictature (March et Olsen, 1989).

¹² Sociologues comme Spencer, Radcliffe Brown ; économistes comme Friedman, Hayek, École de l'Institut des Affaires Economiques de Londres, qui influencent directement le Chili des militaires.

Si de nombreuses variantes pourraient être développées, les trois catégories fondamentales de Titmuss sont essentielles pour saisir les modèles proposés ensuite par Esping Andersen (Esping Andersen, 1999), élaborés à partir de ces travaux. Pour Esping Andersen, il s'agit d'une question d'économie politique. Les *régimes* sont l'existence d'« un complexe d'interrelations légales et organisationnelles systématiques entre l'Etat et l'économie ». Il distingue trois régimes d'Etat de bien-être : conservateur-corporatiste¹³, libéral résiduel¹⁴, universaliste *décommodifié* et *défamilialisé*¹⁵. Ces régimes aboutissent à des types distincts de sociétés. Par *démarchandisation*, Esping Andersen entend le degré auquel les individus ou les familles peuvent maintenir un niveau de vie socialement acceptable en dehors d'une participation au marché. Le potentiel démarchandisant des politiques sociales se mesure en fonction du niveau des dépenses, mais surtout en fonction des règles d'éligibilité et de restriction des droits, du remplacement du revenu, de l'éventail des risques (chômage, invalidité, vieillesse...). La classification dans l'un ou l'autre de ces régimes dépend de la manière dont sont agencés les rapports marché-famille-Etat. On ne peut envisager l'Etat providence seulement en termes de droits qu'il accorde. Il faut voir comment les activités de l'Etat sont coordonnées avec le rôle du marché et de la famille dans la prévoyance. Le type de régime auquel un Etat se rattache détermine un système de stratification sociale, qui coïncide avec les trois « mondes » : conservateur, libéral, socialiste. Les traits organisationnels de l'Etat providence contribuent à déterminer l'articulation de la solidarité sociale, des divisions de classes ainsi que des différenciations de statuts. L'Etat est central dans la conception du type de régime, en tant que gestionnaire du monde économique. Ainsi, les semi-régimes de marché, comme aux Etats-Unis, sont rendus possibles par la politique directe et active du gouvernement. Le privilège du statut est un héritage du corporatisme et de l'étatisme autoritaire. Le modèle universaliste de citoyenneté sociale est seulement possible là où l'Etat « sature » à la fois les marchés et le corporatisme (Esping Andersen, 1999). Des agencements Etat-

¹³ France, Allemagne.

¹⁴ Grande-Bretagne, Etats-Unis.

¹⁵ Suède.

marché-famille naissent donc des types de sociétés. A l'heure où tous les pays latino-américains tentent de palier de graves problèmes d'inégalités, il faut préciser que divers types d'Etat providence se sont succédés, chacun ayant permis à différents types d'inégalités de persister : modèle corporatiste conservateur de la période ISI¹⁶, subsidiarité sous les Chicago Boys au Chili (ailleurs plutôt à partir des années 1990).

Quant au modèle actuel, les réponses divergent. Alors que la transition démocratique a placé beaucoup d'espoirs dans la coalition progressiste au pouvoir, cette catégorisation a des répercussions politiques importantes. Au-delà des fausses similitudes avec d'autres pays du continent, il faut caractériser le cas chilien car il y a un débat sur l'apparition ou non d'un nouveau type d'Etat, de nouvelles manières de faire, après la fin des années 1980, et sur ce que promettent ces nouvelles méthodes, qui font la part belle aux continuités structurelles avec la période précédente.

1.1.2 Etat providence et développement : internationaliser le cadre d'analyse

Le Sud¹⁷ est souvent évoqué à travers le prisme des études de développement. Le Nord, à travers celui de l'analyse des politiques publiques des Etats Providence. Il faut montrer en quoi Nord et Sud sont distincts, et comment la littérature permet quand même de les comparer. Où situer le Chili, au sein d'un Sud en réalité très hétérogène ? Il faut justifier des concepts utilisables ou non pour parler de la réalité chilienne. Cela amène à comprendre l'originalité du pays étudié, dans la région, dans le Sud et dans le monde.

¹⁶ La période ISI désigne le modèle d'industrialisation par substitution aux importations, adopté dans nombreux pays latino-américains jusqu'à la crise de la dette, et parfois au-delà lorsque le marché intérieur le permettait. Il s'agissait, dans la lignée des travaux de Raúl Prebisch et de la CEPAL, d'assurer le développement de produits nationaux destinés à la consommation nationale, et régionale plus tard lorsque les marchés nationaux se sont révélés trop étroits. Au Chili, il débute dans les années 1930 et prend fin plus tôt qu'ailleurs, avec Pinochet. A ce modèle a correspondu un type de politiques sociales développé par groupes de bénéficiaires cibles. Il a été rapproché de la catégorie *corporatiste conservatrice* par Huber, en référence aux travaux de Esping Andersen (1985) qui font remonter ce type à la genèse de l'Etat providence bismarckien.

¹⁷ Les catégories Sud et Nord sont mises au singulier ici, et présentée comme homogènes et allant de soi, sans que cela soit discuté. Nous sommes conscients de l'arbitraire de cette présentation. Ces notions sont conservées à des fins de simplification, même si leur pertinence mériterait au moins d'être questionnée. Il s'agit ici de se déprendre de cette vision Nord-Sud et d'envisager le Chili à l'aune de modèles utilisables pour les pays du Nord comme du Sud.

Gough et Wood (2004) abordent les questions d'Etat providence au Sud pour témoigner des spécificités de ce Sud. Cette ouverture méthodologique, et la constitution d'un champ d'analyse en quelques sortes universalisé, est essentielle dans une démarche de compréhension des enjeux spécifiquement latino américains qui ne se cantonne pas au relativisme géographique. Mais toutes les limites à l'utilisation du cadre élaboré pour le Nord énumérées par ces auteurs¹⁸ amènent à se demander si le Chili appartient bien à ce Sud hypothétique. En fait, les cadres d'analyses développés en fonction du Nord (Titmuss, 1976; Esping Andersen, 1999) ou du Sud (Gough et Wood, 2004) ne s'appliquent pas directement au Chili, hybride entre plusieurs héritages.

1.1.3 Le modèle chilien

Le modèle chilien est original quoique comparable. Le Chili peut-être considéré à l'aide du losange du bien être¹⁹, articulant famille, communauté, Etat et marché. Chaque pointe de ce losange possède sa propre rationalité. Là où se rencontrent ces logiques s'élabore le projet social, la politique de l'éducation par exemple. La part de chacune des pointes définit un équilibre dont découle le modèle de société. Picazo Verdejo (2003) considère ainsi que le Chili peut être évalué selon les mêmes critères que ceux utilisés pour les démocraties industrielles. D'abord, il possède un des systèmes de sécurité sociale les plus complets d'Amérique latine (Mesa Lago, 1990), développé depuis les années 1920. Son degré d'institutionnalisation et sa situation économique permettent aussi de le comparer à ces pays. Ensuite, le Chili a été un de premiers à intégrer le marché au social. Certaines politiques, comme la réforme des caisses de retraites, ont servi d'exemple au niveau mondial. Au début du XXI^{ème} siècle, suite à vingt années de privatisation du système scolaire, le Chili comptait près de 44% d'enfants inscrits dans des collèges privés ou privés subventionnés²⁰.

¹⁸ Rôles régulateurs de l'Etat, modèle du carré Etat-Communauté-Famille-Marché, le tout dépendant des transferts et acteurs internationaux.

¹⁹ "welfare diamond"

²⁰ Particular subvencionado.

Le Chili est donc un cas original du fait de son Etat providence *criollo* (créole), de l'institutionnalité néolibérale héritée des militaires, et modifiée par les nouveaux gouvernements de centre-gauche. L'observation des conséquences de ces divers agencements successifs sur la société permet de le lier aux inégalités.

Picazo Verdejo définit un Etat chilien *post-néolibéral*, original par rapport au modèle universaliste des années 1960, mais aussi par rapport à celui, néolibéral, des militaires. Elle s'attache à montrer les évolutions du social chilien depuis quinze ans. Elle centre son analyse sur ce qui a changé plus que sur ce qui reste semblable. Cette vision est très porteuse car elle permet de dépasser le globalisme en quelque sorte imposé par une vision comme celle des trois mondes d'Esping Andersen. Elle explique en effet qu'apparaît un autre modèle, mais elle utilise des catégories analytiques qui rattachent cependant cette expérience originale au reste du monde, en en conservant la comparabilité. Elle observe en fait un véritable changement de paradigme de l'éducation depuis quinze ans. Nous aurons l'occasion de discuter cette thèse dans la quatrième partie de ce chapitre, en la situant au sein de la littérature. Au cœur de discours chiliens contradictoires sur l'éducation, la portée politique de son analyse est grande au niveau de la réflexion sur les outils, les manières de faire, les modes de financement actuels. Ses travaux sont fondamentaux pour aborder les politiques de l'éducation au Chili.

Picazo Verdejo permet ainsi d'affiner la vision « néolibéral versus social » à laquelle on a trop souvent recours. Elle invite aussi à considérer un autre modèle, post-néolibéral, en voie d'élaboration, qui ne cadre parfaitement avec aucune des typologies décrites ci-dessus. Cette auteure dont les travaux portent sur l'éducation est le point de départ idéal de la réflexion menée dans les pages qui suivent. Si l'analyse qu'elle fait du nouveau type de gestion publique chilien permet d'affiner la perception de ce modèle de développement, il faudra notamment revenir sur sa présentation de l'ambiguïté des changements en cours. Ceux-ci sont aussi lestés de blocages institutionnels, qui ressurgissent notamment lors des négociations et conflits entourant le processus de réforme.

Picazo Verdejo fait porter le regard sur la façon dont évolue le paradigme de la politique de l'éducation dans les années 1990. Nous tenterons plutôt de comprendre ce qui pose problème dans cette évolution. La recherche du déterminant principal de la réforme doit permettre de comprendre les problèmes qui l'accompagnent. Il s'agit donc maintenant d'explicitier le choix d'une approche néo-institutionnelle. Ces éclaircissements épistémologiques permettront ensuite de confronter les analyses du cas chilien, et de les mettre en regard d'autres réformes de l'éducation qui fleurissent sur le continent au cours des années 1990, pour confirmer la pertinence de l'approche choisie.

1.2 Les déterminants des politiques publiques

Se demander *pourquoi* et *comment* advient une politique est vraiment l'aspect théorique qui permet le mieux de faire un lien concret avec la réalité analysée. La réponse à ces questions risque en effet d'influer sur l'évaluation de la politique sociale, l'invention de nouveaux outils, de nouvelles méthodes. Des débats théoriques entre approches concurrentes naissent les idées qui forgent les politiques sociales à venir.

L'approche néo-institutionnelle paraît la plus pertinente pour comprendre les blocages et l'élaboration de la réforme de l'éducation au Chili. Pour expliquer ce choix, il faut caractériser brièvement trois des quatre approches principales utilisées pour analyser les politiques publiques : le pluralisme, l'autonomisme, le néo-institutionnalisme, et les hypothèses que chacune pourrait conduire à formuler au sujet de la politique de l'éducation au Chili²¹.

1.2.1 Le pluralisme : l'hypothèse de l'ouverture de l'élaboration au Colegio

Plusieurs hypothèses pluralistes pourraient être formulées au sujet du Chili. Pour caractériser brièvement cette approche, il faut retenir qu'elle s'intéresse au fait que le

²¹ Dans cette sous-partie et dans la suivante, de nombreux éléments du cas chilien sont nécessairement utilisés. On a essayé de ne pas perdre le lecteur, qui n'est pas encore familier du détail de la réforme de l'éducation. Notons cependant d'emblée que les détails précis de la réforme font suite (chapitres II et III) et étayent le développement de l'hypothèse proposée dans ce premier chapitre. Il s'agit seulement ici de justifier l'approche choisie et de placer le propos au sein de la littérature. Les exemples n'y sont pas développés longuement.

pouvoir est fragmenté et décentralisé (dans les sociétés occidentales et démocratiques). On postule que les groupes d'intérêts plus faibles peuvent être entendus, et qu'il faut analyser les processus extra étatiques menant aux politiques publiques. Ces politiques publiques sont associées à la nature de la dispersion du pouvoir. Ainsi selon Truman (1951) les sociétés sont formées de groupes qui développent leur accès au gouvernement. Celui-ci serait neutre, ouvert aux pressions de groupes placés sur un pied d'égalité en termes d'influence, et l'accès à l'Etat serait permanent. Dahl (1961) a permis au pluralisme de dépasser cette limite en s'intéressant aux ressources politiques inégalement distribuées. Il se demande si ces inégalités sont cumulatives, et si les leaders cherchent consensus ou division. Il montre à l'aide des Etats-Unis comment les ressources se différencient historiquement, et comment les inégalités entre elles cessent d'être cumulatives.

Avec la démocratisation au Chili, on pourrait considérer que les années 1990 permettent au Colegio de capitaliser sur de nouvelles ressources. Il manifeste d'ailleurs son mécontentement à travers des grèves²². Il élabore aussi une ligne d'action, un programme pédagogique et éthique, à travers la consultation nationale menée en 1997. Le Colegio jouit donc de ressources et travaille à accroître leur légitimité. De plus, il a aussi des revendications plus directement liées à ses intérêts sectoriels, à savoir la question des rémunérations et de la « dette historique » de l'Etat envers les professeurs. Le pluralisme permettrait également de prendre en compte la période des militaires. En effet, Dahl montre que les ressources politiques ne sont pas pérennes, se créent et se transforment au cours de l'histoire²³. Une interprétation similaire pourrait mener à montrer comment au cours des années 1990 l'action publique innovante est liée à la démocratisation et à la participation (ou au droit de contester) des divers groupes.

Pourtant, cette hypothèse n'est pas pertinente. D'abord, les études portant sur l'éducation dans les années 1990 montrent qu'au Chili comme chez plusieurs de ses

²² Celles de 1996 et 1998 seraient les plus importantes, selon la documentaliste du Centre Olga Poblete, Santiago de Chile.

²³ Il parle du passage de l'oligarchie (1784 à 1842) à la période des entrepreneurs (1842 à 1900) puis à celle des prolétaires (1900 à 1950) pour montrer comment les inégalités cessent d'être cumulatives aux Etats-Unis.

voisins, c'est une méthode *top down* qui est privilégiée. L'Etat est la source de changements, mais aussi des idées sur le changement. Il choisit ses interlocuteurs. Au début au moins, il fait appel à l'expertise de CAI²⁴ et choisit parmi ces CAI les acteurs du changement pour les intégrer à son ministère. Ces CAI offrent expertise et idées, mais ne sont en rien des groupes d'intérêt structurés par un *ethos* commun spécifique. Ils n'ont pas de revendications mais des propositions pour l'ensemble de la société. L'ouverture de l'Etat est donc limitée, et contrôlée. Le Colegio n'a pas accès à l'élaboration de la politique éducative dans les années 1990.

L'analyste pluraliste pourrait arguer du protocole de 2000 pour montrer comment le groupe d'intérêt qu'est le Colegio fait désormais partie intégrante du processus de formulation des politiques publiques. Il est vrai que cet accord-cadre donne au Colegio une voix dans l'élaboration. Mais cela ne permet pas du tout d'expliquer ce qui opère entre cet accord cadre et la décision finale. Il semble que ce soit entre la formulation des options et le choix de l'option retenue qu'un filtre transforme l'avenir de la politique éducative. Autrement dit, l'hypothèse pluraliste peut vaguement expliquer l'ouverture au changement des années 1990, mais consisterait à assimiler les CAI à des groupes d'intérêt en niant leurs particularités, ainsi que le puissant contrôle exercé par le Mineduc. Cette hypothèse échoue à prendre en compte les restrictions d'un champ politique clairement fermé à certaines alternatives. L'avenir du protocole de 2000 jusqu'en 2005 et l'évaluation qui en est faite par les dirigeants du Colegio montre que l'accès est encore très restreint.

Les pluralistes pourraient expliquer que cette lenteur est le fruit normal de tout processus de négociation. Mais il ne s'agit pas seulement de lenteurs. La question des inégalités est à l'agenda de longue date, et le lien entre cette fragmentation du tissu social et le modèle éducatif est lui aussi avéré²⁵. Ce diagnostic est réitéré dans un rapport de l'OCDE datant de 2004 et cité par Mineduc et Colegio. Pourtant, les initiatives de compensation n'ont guère d'effets, et aucune mesure plus ambitieuse n'est envisagée. La part du semi-privé

²⁴ Centres Académiques Indépendants.

²⁵ Essentiellement la part du privé, du semi-privé et du public, les moyens donnés à chacun et les effets de la compétition entre semi-privé et public (éducation et société en « mille-feuilles »).

continue ainsi de croître, et le président Lagos assimile semi-privé et public. Ce sont pour lui deux volets du domaine public, ce que le Colegio conteste. Le filtre entre formulation des options et choix de l'option définitive semble écarter systématiquement cette réflexion sur le public de l'élaboration des réformes éducatives.

Enfin, l'hypothèse pluraliste doit être rapprochée de l'incrémentalisme utilisé par la CPD en éducation. Les travaux de Lindblom (1977) montrent que les rapports entre Etat et patronat ne sont pas le fruit de ressources démesurées du patronat, mais de la dépendance dans laquelle l'Etat est vis-à-vis du marché, de la création de richesse etc. dans les économies capitalistes. Cette analyse semble cohérente pour ce qui est des années des militaires. Même si on ne peut considérer que la classe dirigeante ait demandé et soutenu unanimement toutes les actions de ce régime, il reste que cet Etat militaire a axé son action sur la prospérité économique²⁶, et a ainsi favorisé les plus aisés. Lindblom est ainsi un auteur clé du pluralisme. Or il est aussi celui qui décrit le mieux l'incrémentalisme comme *the science of muddling through* (1959). Selon Lindblom, les politiques publiques voient le jour à travers un processus délicat qui les remodèle sans cesse, sans que les dirigeants aient jamais le contrôle total de leur élaboration ou de leurs effets. Or les acteurs-analystes des années 1990²⁷ revendiquent cet incrémentalisme, tout comme ils estiment que la politique menée par le Mineduc est de type pluraliste, ouverte à la contestation et menée dans un souci de consultation des parties prenantes. Mais ici aussi, c'est faire abstraction de la nature particulière des CAI, qui ne sont pas des groupes d'intérêts. C'est aussi oublier l'écramage systématique fait de la réflexion sur le rapport entre public et privé, demandée incessamment par le groupe d'intérêt qu'est le Colegio. Enfin, l'analyse incrémentale, à ne pas confondre avec la méthode d'action ouvertement préconisée par le Mineduc, montre que le changement tend à limiter le conflit en n'agissant que marginalement. Cette analyse est pertinente

²⁶ Malgré ses erreurs avérées au moment de la crise de la dette.

²⁷ On entend par là les transfuges des CAI acteurs du Mineduc, et analystes du PREAL notamment, comme Cox, Schiefelbein, Molina etc.

pour la réforme éducative chilienne. Elle la décrit adéquatement. Mais elle ne l'explique pas.

L'hypothèse pluraliste n'est pas pertinente. On a évoqué notamment la mainmise de l'Etat. Pour les pluralistes, l'Etat n'est pas autonome. Or il exerce un contrôle très fort sur l'élaboration de la politique éducative. Il faut donc maintenant présenter l'approche autonomiste et le type d'hypothèse qu'elle conduirait à formuler au sujet du Chili.

1.2.2 L'autonomisme : la piste de la méthode *top down* et de l'expertise

Les travaux autonomistes vont à l'encontre des pluralistes, en postulant que l'instance étatique ne se contente pas de refléter l'influence des différents groupes d'intérêts. Cette approche envisage la structure de l'Etat, le moment de sa création et sa plus ou moins grande institutionnalisation comme des variables indépendantes. Pour Heclo, les politiques sociales dérivent des experts des questions sociales et hauts fonctionnaires, et non de la pression des groupes sociaux. L'autonomisme postule que les bureaucrates génèrent leurs propres préférences à l'extérieur du système de représentation politique. L'Etat peut agir selon les préférences des bureaucrates, indépendamment de celles formulées par les groupes sociaux. Les activités autonomes de l'Etat agissent sur les acteurs privés en influençant leurs comportements et stratégies. Pour Rueschemeyer et Skocpol (1996), les politiques publiques ne répondent pas tant aux problèmes sociaux eux-mêmes qu'aux conséquences des politiques menées auparavant, par un phénomène d'apprentissage social qui donne lieu à des paradigmes, c'est-à-dire des séries de postulats qui expliquent qu'on fasse une lecture différente, selon les Etats, de réalités qui peuvent être communes.

Ces déclinaisons de l'approche autonomiste peuvent facilement être appliquées à l'éducation au Chili. En effet, la structure institutionnelle de la politique éducative et de l'ensemble de l'action publique découle de décisions prises sous les militaires. Ainsi, même si ceux-ci servaient à l'origine les intérêts des conservateurs, ils deviennent autonomes dès le milieu des années 1970. Ils laissent des technocrates chiliens, économistes de l'Université Catholique formés à l'école de Milton Friedman dans les

années 1950-60, prendre les rênes du pays. La période des militaires a donc signifié l'essor de la prise de décision par les experts. Le retour à la démocratie poursuit sur cette lancée en faisant appel au personnel des CAI pour insuffler de nouvelles idées au ministère de l'Education. L'Etat crée une nouvelle branche modernisatrice au sein de cette bureaucratie²⁸. La politique des années 1990 élabore donc sur les fondations conçues par l'Etat autonome sous les militaires. La structure municipale décentralisée et les trois piliers de dépendance administrative sont maintenus. Les analystes des années 1990 insistent de plus sur les méthodes *top down* employées par le Mineduc. Ce sont autant d'éléments qui rendent apparemment plausible une lecture autonomiste de cette réforme de l'éducation.

Pourtant, le moment retenu comme pivot de l'analyse de cette réforme est le protocole de 2000. Or l'autonomisme conduit à écarter artificiellement: le processus d'élaboration de la fin des années 1990 (consultations nationales menées par le Colegio) ; la volonté de définir les politiques sociales de manière plus inclusive (manifestée par le Président Lagos entre les deux tours de son élection en 1999-2000) ; les négociations bien réelles qui en sont issues, sur l'évaluation de la pratique enseignante notamment (2001 à 2003). Ces trois aspects montrent que l'approche autonomiste serait très réductrice. Bien sûr, des continuités réelles sont observables entre années 1980, 1990 puis 2000. Mais il reste qu'il existe une rupture radicale, au moins en termes de régime politique et de personnel aux commandes de l'Etat. De plus, cet Etat cherche à ouvrir davantage l'élaboration de la politique publique à des idées et des acteurs nouveaux, même si, on l'a dit, des limites évidentes filtrent ces idées et limitent la marge de manœuvre de ces acteurs. C'est le cas pour le Colegio côté éducation, pour les petits partis côté représentation politique dans son ensemble. Privilégier l'approche autonomiste serait donc caricaturer la réalité chilienne et nier la complexité des changements advenus depuis une quinzaine d'années. Cette hypothèse n'est pas en contradiction avec la réalité, mais elle semble trop vague pour permettre à l'analyste de cette politique

²⁸ Il s'agit des programmes de MECE Básica et MECE Media, visant à améliorer équité et qualité dans l'éducation primaire (1992) puis secondaire (1995).

publique de dégager le nœud du problème. Il est en effet impossible de comprendre deux étapes : que l'Etat cherche l'équité, après 1989 ; qu'il ne se donne pas tous les moyens pour l'atteindre (post-2000). Les continuités déterminant l'action publique semblent donc être d'un autre ordre. Les institutions et la lenteur de leur évolution expliquent de manière plus pertinente les types de changements advenus.

1.2.3 Le néo-institutionnalisme : des entraves institutionnelles au changement

Les institutions peuvent aussi expliquer l'existence de routines (Peter Hall, 1986 ; March et Olsen, 1989), indépendantes des acteurs ou des bureaucrates. Pour les tenants du néo-institutionnalisme, l'action des groupes et individus est institutionnalisée par une structure de règles et routines différentes d'un pays à l'autre. Les règles sont le produit de l'expérience historique de chacun de ces pays. Indépendantes des individus qui les exécutent, elles peuvent survivre à des changements de garde importants. Elles sont porteuses d'ordre mais aussi de conflits, et sont maintenues par la confiance des acteurs. Les intérêts et préférences des acteurs sont endogènes aux institutions, et se développent au sein de ces institutions. Si les institutions modifient les comportements, elles ne sont jamais les seules causes des résultats observés. Selon les contextes institutionnels, les syndicats ont plus ou moins de pouvoir. Immergut réintègre les groupes d'intérêt à l'analyse néo-institutionnelle en analysant les rapports entre institutions et intérêts dans les réformes du système de santé en Europe occidentale. La configuration du système politique modifie les rapports de force entre groupes d'intérêt en offrant un accès différencié à la prise de décision (Immergut, 1992), fonction d'institutions intermédiaires reliant société civile et Etat, issues du type de système partisan, du mode de représentation, de la structure du système électoral.

La notion de points de veto accumulés dans un système politique donné explique le rôle des différents *veto players*²⁹ (Tsebelis, 1995). Le poids relatif de ces *veto players* dans l'élaboration de la politique (le choix de l'option retenue) est lié au type de majorité du parti au pouvoir, au rapport entre exécutif et législatif, à la fragmentation partisane.

²⁹ Par *veto players* on désigne les éléments qui s'accumulent pour contraindre une politique.

Ainsi au Chili, le choix des options de la politique éducative est retreint par le modèle du scrutin binominal et la présence des sénateurs à vie. Ce *binominalismo* signifie que les deux premières majorités sont à égalité, à moins que le rapport entre première et deuxième soit d'au moins deux tiers un tiers. De plus, les sénateurs à vie ont cessé d'être inamovibles seulement depuis la nouvelle Constitution de septembre 2005, soit pas moins de quinze ans après le départ des militaires. Ils ont constitué une bonne manière d'assurer la continuité du modèle en transition. La CPD doit donc lutter pour conserver sa cohésion, alors qu'elle comporte des ailes bien différentes qui s'impatiente parfois des continuités induites par le cadre institutionnel.

L'approche néo-institutionnelle correspond bien à l'évolution de la politique de l'éducation au Chili. Mais cette approche peut-elle expliquer le changement ? La *path dependency*³⁰ (Pierson, 2000), permet de comprendre les continuités entre la période des militaires et celle de la Concertación, mais n'offre guère d'explication des changements observés.

Picazo Verdejo explique les changements à l'œuvre et leurs limites à l'aide de la notion de *référentiel* des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987). Sa description des années 1980 et 1990 est discutée au cours des pages qui suivent. On utilise les mêmes notions que Picazo Verdejo, mais pour montrer que les modalités du changement ne peuvent être limitées à l'analyse qui peut en être faite à l'aide des référentiels³¹. Le référentiel global serait la manière de concevoir les politiques publiques à échelle de la société. Il interagirait avec les référentiels sectoriels, celui de l'éducation par exemple. Par son influence ponctuelle mais répétée sur le référentiel sectoriel, il finirait par amener un véritable changement de la logique interne propre à chaque politique, chaque secteur. Les règles du jeu (comme la LOCE, *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* de 1990, passée par les militaires juste avant leur départ justement dans ce souci de continuité) peuvent être réinterprétées, en fonction d'idées qui mûrissent depuis les

³⁰ Mal traduite par la notion de « dépendance du sentier », elle désigne la façon dont les politiques publiques suivent la voie qui leur est tracée par les politiques précédentes. Cet aspect est proche de la notion de « paradigme » des autonomistes décrits plus hauts, et échoue à expliquer le changement.

³¹ Cette notion est mieux expliquée par la suite dans la sous-partie consacrée aux concepts.

années 1970, et dont Picazo Verdejo explique précisément le cheminement. Il est intéressant d'étudier le rôle des idées, dans cette interaction entre groupes et institutions en place. La notion de référentiel est très utile pour interpréter le passage des années 1980 à 1990 au Chili, la part du discours et la profondeur du changement en cours suite à la transition. Cependant, les changements indéniables observés par cette auteure ne nous empêchent pas, suite au protocole de 2000, d'observer une lenteur et une timidité dues aux structures héritées, lenteur qui indique que les réformateurs ne contrôlent pas tout à fait le *timing* du changement, que les mécontentements vont croissant chez certains, et que la politique est loin de remplir son rôle en termes d'inégalités sociales, ce qui est pourtant une de ses fins escomptées. La logique du changement n'est donc pas seulement de modifier par touches successives le référentiel sectoriel, jusqu'à finalement influencer sur sa logique intrinsèque. Des blocages sont à l'œuvre qui contrecarrent ce processus décrit par Picazo Verdejo.

Les travaux de March et Olsen (1989) permettent de formuler une hypothèse néo-institutionnelle qui ne soit pas prisonnière de cette analyse par le changement de référentiel. Pour ces auteurs, les institutions instaurent bien des systèmes de règles et routines. Cependant, elles se développent et redéfinissent leurs fins en prenant des décisions et en s'adaptant à la pression de l'environnement. Le contrôle exercé par l'intention sur le changement institutionnel dépend de sa persistance, dans un processus diffus. En effet, il n'y a pas d'*efficacité historique*: les intentions peuvent produire le changement, mais pas le contrôler ou l'optimiser. Le différentiel de changement entre plusieurs parties de la structure de préférences ou d'intentions apporte une stabilité au processus de changement institutionnel. Les acteurs politiques découvrent et construisent leurs intentions en agissant dessus. Mais ce processus de découverte et de construction advient dans un système de croyances plus ample, et qui change plus lentement.³² Cette approche est similaire à la distinction entre référentiels global et

³² "Intentions change in the process of producing change, but they do not change in a capricious manner. They develop, and the linkage between yesterday's intentions and those of tomorrow gives coherence to the process even in the face of substantial long-term drift." (March et Olsen, 1989 : 67).

sectoriel (Jobert et Muller, 1987), tout en permettant de faire état de la pesanteur institutionnelle, et donc de dégager un déterminant qui explique le problème. Elle est donc très utile dans le cas du Chili, et il faut l'avoir présente à l'esprit lorsqu'on décrira les méthodes et les discours sur la réforme, dans les années 1980, 1990, et dans l'élaboration à la fin des années 1990 de la suite des événements.

L'hypothèse néo-institutionnelle retenue dans cette recherche doit permettre de se demander comment des sociétés développent des modèles d'action et de pensée communs, qui travaillent à unifier ces communautés, et comment ces institutions modèlent le discours et l'action politique dans ces sociétés. Steinmo (Steinmo dans Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2004) classe cette approche dans le néo-institutionnalisme sociologique, tiré de l'étude des organisations. Cette école se penche sur le développement de modèles de pensée chez les membres d'organisations différentes. Cela permet donc à la fois de comprendre *l'équilibre sub-optimal institutionnalisé* de la transition, et la part des idées et des groupes au sein d'un tel modèle, leur agencement en fonction de cet équilibre.

1.3 Théorie et pratique : diagnostic du blocage, persistance du problème des inégalités

Il s'agit de mieux comprendre le Chili d'aujourd'hui, et les perspectives ouvertes par une réforme de l'éducation, grâce à l'étude de la modification du *projet pays*³³, c'est-à-dire, au fond, de la stratégie de développement. Analyser la façon dont ce projet éducatif change de contenus doit permettre une réflexion sur les possibilités d'innover, et sur les ressorts du changement d'un paradigme de politiques publiques, dans un cadre institutionnel qui semble le modeler.

La démonstration n'est pas seulement intéressante au plan théorique.

Les inégalités sont la limite la plus criante du modèle de développement chilien. Les mesures ciblées³⁴, depuis vingt-cinq ans, ne parviennent manifestement pas à les

³³ Traduction du *proyecto país* cher à la CPD.

³⁴ On emploiera indifféremment *ciblé* et *focalisé* : ils renvoient aux mêmes réalités, très présentes dans la littérature. Si *focalisation* semble être un anglicisme, il faut avoir le terme présent à l'esprit puisqu'il se retrouve souvent et fait référence à cette idée de ciblage.

résorber de manière convaincante, ni dans des proportions acceptables (CEPAL, 2004). Ce phénomène hypothèque le modèle chilien, et invite à mettre en perspective la manière dont sont vantés ses succès économiques. Le niveau de vie global a certes augmenté sur vingt ans. Mais la qualité de la démocratie chilienne et de son modèle de développement ne peut que pâtir d'un système éducatif qui reproduit les inégalités. C'est pourquoi, au-delà des discours des différents acteurs, il est essentiel de comprendre quelle est réellement la part des changements, et quels blocages interviennent dans la correction des défauts structurels du système. C'est lors de l'éducation pré scolaire, primaire et secondaire que se jouent principalement ces inégalités. En effet, l'université, même publique, reste réservée aux plus favorisés, ayant reçu la meilleure éducation primaire puis secondaire. C'est aux premières années de l'éducation que les écarts de milieu social, de capital culturel des parents et de moyens financiers déterminent le plus la possibilité d'ascension sociale. Le choix de l'approche néo-institutionnelle répond donc autant au besoin de compréhension de l'analyste chercheur que de l'acteur.

1.4 Définition des concepts :

1.4.1 L'incrémentalisme

La méthode incrémentale est revendiquée par les acteurs du Mineduc (Cox, 1997) reprenant le flambeau de la politique éducative dans les années 1990. Il s'agit à l'origine non pas d'un outil pour mener à bien une politique donnée, mais d'une grille de lecture pour l'analyse de politique publique. Lindblom (1959) répond avec ce concept aux analyses basées sur la rationalité dans l'action publique, et décrit bien le chemin sinueux qu'emprunte la politique publique. La décision politique ne procède pas en définissant ses objectifs puis en choisissant les outils pour les atteindre. Choix des outils et fins s'élaborent mutuellement et simultanément. Les outils sont choisis en fonction du contexte et des options disponibles, statu quo compris, et non en fonction des fins fixées. La décision politique est jugée juste si elle est le fruit d'une négociation et d'un consensus entre acteurs. Au Chili, à la méthode technocratique des années militaires succède la méthode incrémentale des années 1990, avec toutefois des succédanés de

technocratie, traduits notamment par le poids des experts dans l'élaboration de la politique de l'éducation. Le protocole de 2000 tente de pallier le manque de négociation. Il porte des fruits limités et fait se déplacer les conflits vers l'intérieur du Colegio de 2000 à 2005. Ce protocole montre ainsi que l'incrémentalisme, programme d'action pour la CPD, est avant tout un outil analytique qui invite à porter le regard vers les rouages institutionnels. Ce sont bien eux qui rendent impraticable le chemin de la politique publique pour certaines idées, pourtant jugées rationnellement plus propres à limiter la reproduction des inégalités induites par la fragmentation de l'offre scolaire. En fait jusqu'à un certain point l'incrémentalisme évite le conflit, par l'action concertée entre des acteurs divergeant idéologiquement. Mais il aboutit aussi facilement à des décisions marginales, justement pour éviter les heurts. L'incrémentalisme postule aussi que le décideur méconnaît largement la complexité du problème, et tend donc à opter pour des solutions similaires aux outils déjà en place, afin de réduire les incertitudes quant aux résultats (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2004). Il rend apparemment difficile l'explication de changements substantiels. Pourtant, il est revendiqué par les acteurs chiliens comme une méthode pour atteindre à terme une évolution profonde de la politique de l'éducation. Les notions de référentiels caractérisent la logique que ces acteurs souhaitent utiliser pour que leur méthode incrémentale amène un changement véritable.

1.4.2 Le référentiel global et le référentiel sectoriel

La notion de référentiel de politiques publiques est empruntée à Jobert et Müller (1987). Elle permet d'analyser le processus de négociation et d'évolution de la politique de l'éducation, des années 1980 aux années 1990, puis des années 1990 à nos jours. Le référentiel sectoriel de l'éducation est l'image sociale dominante de l'éducation. C'est un ensemble de valeurs que traduit la structure de l'éducation. Le référentiel global est celui auquel se réfère la société dans son ensemble pour justifier l'action publique. Ce sont deux cadres de pensée qui interagissent. Le référentiel du secteur est défini de manière subjective, par les perceptions des acteurs du secteur éducatif. Il est aussi

construit plus rationnellement, en fonction des intérêts des différents groupes du secteur. La relation entre ces deux échelles de référentiel détermine le changement de la politique de l'éducation. De la plus ou moins grande adéquation entre les deux découle par exemple le type de conflictualité des négociations. Au Chili, de la dictature à la Concertación, puis à Lagos, le référentiel global évolue, de même que le sectoriel. L'année 2000 est marquée par la tentative par les acteurs d'établir un champ des possibles commun. En réalité, le référentiel sectoriel de l'éducation est largement adapté, suite aux années 1990, au référentiel global (action du Mineduc), et intègre mal le référentiel du Colegio, tout en souhaitant y travailler, du moins sur le papier (protocole de novembre 2000). Cela pose un problème de légitimité, d'efficacité, de pertinence des réponses apportées aux attentes syndicales en termes de modèle de société, et de manière plus vaste dans l'atténuation des inégalités.

Dans l'élaboration de la politique, des normes et des critères d'intervention publique, il faut d'une part comprendre (« décodifier ») cette relation global-sectoriel, pour que le reste des acteurs la saisisse, et d'autre part « recodifier » cette relation. Il est donc essentiel de comprendre quels acteurs président à cette décodification-recodification, et quelles sont leurs valeurs, pour connaître le référentiel sectoriel, comprendre ce que signifie son évolution, et le sens des négociations. C'est ce que Picazo Verdejo (2003) cherche à faire.

Ces notions doivent être mises en rapport avec le poids des institutions. Elles permettent de ne pas observer le rôle du cadre constitutionnel de manière unilatérale. Il est bien évident que ces institutions structurent une réalité animée de processus politiques forts, liés aux idées, aux intérêts, aux visions du monde portées par des acteurs dont la place évolue. Ce contexte des années 1990 ne peut être passé sous silence, d'autant moins si on veut comprendre pourquoi ce n'en sont pas là les déterminants définitifs. Il faut montrer comment l'agencement de ces éléments découle de ce cadre institutionnel.

Les intellectuels ont eu un rôle très important au cours des années 1980 puis 1990, notamment à travers les Centres Académiques Indépendants (CAI). Ils ont « resignifié » l'héritage des militaires. Les idées, surtout dans le contexte de transition, sont donc

essentielles. Les intérêts ont bien sur joué un rôle, mais les succès des négociations autour de la réforme éducative sont liés à la faculté qu'ont eue les acteurs de dépasser les attitudes corporatistes pour intégrer leur proposition sectorielle au projet global du pays (Picazo Verdejo, 2003). Cette attitude est sans doute liée au contexte de changement de régime. Les CAI auraient ajusté le référentiel sectoriel à la matrice cognitive en place. Ainsi, l'ouverture démocratique, l'entrée en jeu des CAI dans le débat sur l'éducation, les changements de personnel au Colegio, les nouvelles branches au sein de Mineduc (MECE), seraient autant d'étapes vers la décodification-recodification, et l'élaboration d'un champ des possibles commun (voir partie ci-après sur les années 1990). Cela rappelle l'intérêt de March et Olsen (1989) pour ce travail mutuel des organisations dans la recherche d'un sens commun. Cette dynamique, bien réelle, est cependant limitée par des institutions. Le rapport entre les deux échelles de référentiel permet de bien saisir le phénomène de transition politique. Il nous éclaire aussi sur les conséquences concrètes des ambiguïtés du discours porté sur la réforme : perception enchantée d'un progrès sous forme de rattrapage d'un côté (Rostow, 1978), critique de l'exclusion de fait du débat sur le modèle mis en place dans les années 1980 de l'autre. Il a une valeur descriptive réelle puisqu'il y a bien des changements dans les années 1990, et que l'on veut savoir comment ils adviennent. Ces concepts sont donc centraux, mais permettront de montrer aussi que au-delà de ce travail mutuel d'adaptation entre global et sectoriel, le canevas institutionnel est bien le déterminant clé des limites imparties aux décideurs.

1.4.3 Etat enseignant, Etat subsidiaire, Etat promoteur

L'Etat enseignant est celui qui précède le temps des militaires. La période politique des années 1970 est considérée comme obsolète pour bien des acteurs l'ayant vécue et ayant participé aux politiques d'alors (Touraine, 1997). Pourtant, l'universalisme au primaire et un rôle fort de l'Etat dans l'éducation existent, au moins à l'état de discours, dans les aspirations de certains acteurs politiques³⁵. Mais elle n'a pas droit de cité lors de la

³⁵ De certains CAI, ou du Colegio, ou encore de partis comme le Parti Communiste Chilien -PCC-, ou le Parti Humaniste de T. Hirsch, candidat aux présidentielles de 1999 et 2005 (souhait exprimé lors de son allocution à la Casa Central de l'Universidad de Chile, 24 septembre, 2005).

définition des nouveaux volets de la réforme éducative. La perspective socialiste des années 1970 est délibérément cantonnée par une majorité de chiliens aux marges du politique. L'Etat enseignant subsiste pourtant dans l'esprit de ceux qui ne se satisfont pas de l'hybridation du modèle chilien, entre politiques sociales néolibérales et justice sociale. Quel est ce modèle de réforme éducative chilien des années 1990 ?

La distinction subsidiaire-promoteur renvoie à la différence militaires-CPD. Dans l'Etat subsidiaire on retrouve le type libéral-résiduel défini par Titmuss³⁶. L'Etat promoteur est en cours de définition, et tend supposément à promouvoir le rôle intégrateur de l'éducation : socialement, politiquement, et surtout économiquement. C'est celui qui encadre la réforme de l'éducation, et il est essentiel à la compréhension des enjeux de cette réforme. Il faudra faire la part, là aussi, du discours sur l'Etat promoteur, et de la réalité d'un système éducatif largement reproducteur d'inégalités. L'Etat promoteur, ce sont des manières de faire enracinées dans la subsidiarité de la période précédente, mais aspirant à bâtir une nouvelle rationalité pour la politique publique qu'est l'éducation. Une nouvelle rationalité qui hérite moins de l'Etat enseignant d'Allende, que de l'Etat subsidiaire des militaires, tout en cherchant les moyens de compenser socialement de manière innovante et efficace.

Ces trois types d'Etat nous permettent d'observer des ruptures discursives nettes entre trois périodes, et des ruptures concrètes plus floues entre les deux dernières périodes. Ils nous permettent de dégager des visions correspondant à des aspirations qui persistent et se mêlent dans le Chili d'aujourd'hui. Si des modèles politiques ont été rejetés (Allende ou Pinochet), il reste que le filtre du choix des options laisse de côté des idées, rattachées à ces modèles, qui selon certains devraient être reprises quoique corrigées³⁷. Encore une fois, il ne s'agit pas de nier les évolutions très réelles du social depuis les militaires. Mais il faut montrer que les choix actuels, aussi généreuses en soient les intentions, sont contraints par un cadre légal qui, en dernier ressort, en détermine la teneur. Le changement se fait donc à un rythme et avec une envergure qui peuvent créer des

³⁶ décrit ci-dessous dans le cadre d'analyse

³⁷ Universalisme notamment, part du public.

frustrations en termes d'équité, et donc, indirectement, en termes de représentation politique.

1.5 La réforme de l'éducation dans la littérature : le Chili et l'Amérique latine

1.5.1 Classer la littérature chilienne : difficultés méthodologiques

Plusieurs analyses du modèle chilien sont disponibles. L'éducation dans les années 1980 a été largement étudiée, notamment par des spécialistes chiliens impliqués dans le changement qui advient avec les années 1990 et le retour de la démocratie. Espínola a fourni en 1991 la base de la réflexion menée par les acteurs des années 1990, dans un ouvrage sur la décentralisation du système scolaire. Ce travail recense et évalue tous les pans de la réforme structurelle des années Pinochet. Il doit permettre d'engager les réformes des années 1990 de manière informée.

Les écrits chiliens, même lorsqu'ils sont le fait d'universitaires spécialisés sur la question scolaire, sont difficiles à classer. Leurs auteurs ayant souvent le statut d'experts engagés auprès de la CPD, ou étant membres de CAI, ils sont très liés à l'action politique, surtout depuis 1990, et fournissent donc une information de première main. Cela dit sans renvoyer cette littérature à un simple 'discours sur' la réalité politique. Ces auteurs ne sont en effet pas les émissaires du gouvernement, ni leur caution intellectuelle. Ils produisent bel et bien des études intransigeantes, menées dans un souci d'impartialité et de scientificité. Il reste que leurs approches sont souvent mues par la volonté de résoudre des problèmes politiques. Dans le débat fondamental sur le sens de la politique des années 1990, il faut donc les ranger dans le matériel de terrain plus que dans la revue de la littérature scientifique sur la question.

Les années 1990 foisonnent donc d'analyses chiliennes sur la nouvelle réforme de l'éducation. Essentiellement produites par les anciens ministres (Cox, Schieffelin, Arrellano) et experts des Centres Académiques Indépendants (CAI)³⁸, ces études abordent essentiellement l'étape de l'évaluation de la politique publique. Elles sont un

³⁸ Structures originales, forgées dans la clandestinité sous les militaires, hybrides de tradition universitaire et d'acteurs engagés politiquement, *think tanks* dans un champ politique qui n'est guère pluraliste puisque les réformes y sont menées plutôt du haut vers le bas.

Page manquante

processus communicationnels, et que cet aspect a été sous-estimé par les acteurs. Plusieurs auteurs évoquent cette limite communicationnelle. Cela revient à dire, tout en en prenant le blâme, que les critiques sont mal informées ou rejouent d'autres conflits (débat sur le modèle néolibéral entre autres) lorsqu'ils analysent la réforme, et donc à balayer ces critiques du revers de la main.

Les tenants du réformisme ont été étudiés par Picazo Verdejo. Cette auteure fournit une analyse de la réforme de l'éducation primaire chilienne des années 1980 et 1990. Ses travaux montrent comment la méthode incrémentale utilisée par la CPD a progressivement vidé des outils mis en place par les militaires (structures et méthodes, c'est à dire essentiellement décentralisation et focalisation) de leur sens, pour leur en donner un autre. Selon elle, le fait que le gouvernement démocratique ne puisse mener de réforme de l'ampleur de celle mise en place par les militaires ne l'empêche pas d'inventer une méthode qui va aboutir à un résultat tout aussi profond. A défaut de pouvoir s'attaquer au noyau dur de l'éducation (structure, mode de financement), la CPD s'attelle à modifier les couches supérieures de manière ponctuelle. Cette technique doit s'étendre pour finalement atteindre le cœur de la politique en cause. La démocratisation ne serait pas en soi un mode de gouvernement interdisant toute réforme ambitieuse, fondamentale et structurelle. Les travaux de Picazo Verdejo témoignent de l'existence bien réelle de changements qui sont loin d'être seulement discursifs. Selon elle, l'Etat chilien à l'aube du nouveau millénaire est un Etat post néolibéral, un Etat promoteur. Si nous souhaitons réutiliser les catégories d'Etat et la notion de référentiels dans ses travaux, c'est pour discuter les apports de Picazo Verdejo à l'aune des nouveaux éléments de la politique de l'éducation apportés par l'arrivée de Lagos au pouvoir. Son étude porte en effet sur une période antérieure au protocole de 2000. L'avenir de cet accord amène à insister plus qu'elle ne le fait sur les blocages induits par la continuité institutionnelle. Au sein de travaux ayant seulement trait à l'éducation (outre les informations de première main que sont les travaux des acteurs, CAI et organisations internationales), ceux de Picazo Verdejo sont réellement la pierre d'angle de la recherche sur la période et sur ce thème, au début des années 2000. Ils sont aussi

controversés, puisque, selon elle, ils ne font guère l'affaire des acteurs du Colegio de Profesores. Si elle a su préserver son indépendance d'intellectuelle en refusant de travailler avec la CPD, il reste qu'elle est la preuve que ces questions sont politiquement très sensibles au Chili. L'éducation met en regard des visions du monde radicalement divergentes, qui ne peuvent être réduites à des déficits communicationnels de la part du gouvernement (Casassus, 2000).

1.5.2 Lectures critiques des politiques sociales chiliennes sous la CPD

Les contributions critiques sont légion, mais elles traitent souvent plus des politiques sociales chiliennes, que de l'éducation en particulier. De nombreux auteurs évoquent les limites de l'action de la CPD, contrainte par un cadre de transition politique rigide, lié aux institutions héritées, et qui laisse peu de place à l'audace (Bresnahan, Cademartori, Agacino, Escobar, Nef 2003). L'interprétation des années 1990 reflète fatalement l'ambiguïté de la transition politique, et certains parlent même d'une *contre-révolution arrivée à maturité* (Agacino, 2003). Derrière ces débats sur le modèle se cache la critique sous-jacente du néolibéralisme, et le débat sur la redistribution naturelle des fruits de la croissance⁴¹ économique soutenue, versus la nécessité d'un Etat garant d'une répartition équitable de ces fruits. Larrañaga (1994), Weyland (1999), Taylor (2003) montrent tous que les politiques sociales, malgré la réduction impressionnante de la pauvreté, n'ont pas réellement influé sur les inégalités inhérentes au modèle de développement. La réflexion sur la réforme de l'éducation en particulier est soit le fait de revues de pédagogie (outils, aspect instrumental), dont la perspective est peu pertinente pour l'analyse de politique publique, soit celui de revues d'économie politique abordant les politiques sociales dans leur ensemble, dans une mise en perspective du modèle de développement.

⁴¹ *Trickle down effect.*

1.5.3 Education et critiques du modèle de développement

Les travaux de Mulot (2001) et de Bonal (2004) s'insèrent tout à fait dans cette réflexion sur les modèles de développement. Ces auteurs font partie des rares contributions qui à la fois analysent la rationalité à laquelle répond l'action de l'Etat, et l'éducation en particulier, plutôt que l'ensemble des politiques sociales. Ils ne portent en revanche pas particulièrement sur le Chili.

Mulot estime que la politique de l'éducation telle qu'élaborée au Guatemala présente bien l'ambivalence des réformes latino-américaines dans ce secteur au cours des années 1990. Les réformes ressuscitent les théories du capital humain et de la croissance endogène. Le marché doit faire office de répartiteur impartial des ressources au sein de la population : on postule une égalité de départ qui n'existe pas. De plus, les mesures compensatoires de focalisation des ressources seraient vouées à sans cesse déplacer leur cible, preuve qu'elles ne permettent pas fondamentalement de pallier les défauts structurels du modèle éducatif. Enfin, l'éducation serait une manière, pour les dirigeants des années 1990 ayant fait subir aux économies nationales des mesures drastiques d'ajustement structurel, de légitimer le modèle. On passerait ainsi de l'*ultralibéralisme* à un *néo-libéralisme* traditionnel. Cette approche recoupe celles des critiques portées sur les politiques sociales chiliennes. La réforme des années 1990 est-elle au Chili une consolidation démocratique de celle engagée dans les années 1980 ? Cette analyse diffère radicalement de celle de Picazo Verdejo, qui y voit plutôt une nouvelle réforme, contournant toutes les rigidités de transition pour amener un changement véritable en créant un nouveau type d'Etat. La divergence des analyses entre *postnéolibéralisme* et *néolibéralisme* est loin d'être une coquetterie sémantique.

Bonal (2004) évoque ainsi l'évolution des recettes de la Banque Mondiale, de la redistribution naturelle au ciblage des pauvres, pour montrer que les systèmes scolaires latino-américains deviennent en réalité de plus en plus polarisés. L'accès de tous à l'éducation doit s'accompagner de l'accès de tous à une éducation de qualité. Or pour certains, notamment le Colegio de Profesores, mais aussi des critiques progressistes de la CPD, le pilier semi-privé chilien vient matérialiser les segmentations sociales. Il

bénéficie d'apports financiers à égalité avec le système public municipal⁴², mais dispose en plus de la cotisation parentale. Les deux piliers devraient selon les gouvernants entrer dans une saine compétition, apte à voir émerger les meilleurs écoles. Un postulat que la CPD n'a pas remis en cause. En réalité, la compétition est à armes inégales, en termes financiers, et les publics pris en charge présentent des caractéristiques sociales également différentes. Le système à trois vitesses, structure mise en place sous Pinochet au Chili, se subdivise en un mille-feuilles où chaque école reflète une couche sociale. En n'ayant accès qu'au réseau des écoles les plus défavorisées, les enfants issus des catégories socio-professionnelles les plus basses ne peuvent voir en l'école qu'un instrument de reproduction sociale. Ce à l'heure où les discours des dirigeants, relayés par les organisations internationales, et reprenant en chœur les travaux de Sen (2000) notamment, voient en l'école le remède de tous les maux du modèle, au premier rang desquels les problème des inégalités... L'éducation s'insère clairement dans les débats entourant le modèle de développement avec les travaux de Bonal sur les recettes de la Banque Mondiale.

Plusieurs réformes d'autres pays latino-américains peuvent utilement être comparées au cas chilien. Ce dernier aspect de cette brève revue de littérature permettra de caractériser l'originalité chilienne. En affinant le diagnostic porté sur la situation du Chili, on pourra dépasser le débat entre tenants d'une vraie réforme des années 1990, ou de la consolidation de celle engagée dans les années 1980. En fait, il faut maintenant montrer que ces deux approches ne peuvent être départagées. Il s'agit d'interprétations très utiles pour maintenir vivace un débat signe de santé démocratique. Cependant, ces pages s'attellent à une tâche différente. Notre but est bien d'étudier le protocole de 2000, fruit d'un accord signé entre le candidat présidentiable Lagos et le Colegio de Profesores. Cette étude nous amène à nous demander ce qui bloque dans la mise en place des réformes plus audacieuses, susceptibles d'influer sur la structure inégalitaire de la société notamment. Derrière une méthode prônée par les gouvernants qui ressemble fort à un pluralisme parfait, on découvre une méthode *top down*, un syndicat

⁴² Semi vouchers (OCDE 2002).

relativement faible, un accord apparemment consensuel daté de 2000, et un désaccord persistant après cette date, lié à des divergences idéologiques sur le modèle social, politique, économique. Le Colegio est théoriquement intégré à l'élaboration de la politique par le protocole de 2000. Cette intégration fait suite à un long travail de consultation interne, côté syndicat⁴³, mais aussi de la part du gouvernement auprès d'experts (rapport dit Brunner, 1998). Mais alors, quel blocage permet d'expliquer que certaines revendications soient systématiquement exclues du champ politique ? Le public est devenu dans la politique gouvernementale à la fois le *municipal* et le *particular subvencionado* (public et semi-public), ce qui pour beaucoup correspond à une consolidation du modèle mis en place dans les années 1980. Il l'est devenu car les institutions héritées empêchent de concevoir autrement la politique éducative. C'est ce que l'approche d'autres cas latino-américains va nous permettre de constater. Il s'agit de dégager plusieurs approches de l'analyse des politiques publiques qui nous mettent clairement sur la voie de l'hypothèse néo-institutionnelle pour le Chili. Les spécificités des réformes éducatives (en tant que telles, et non dans un panorama sur les politiques sociales en général) ont en effet été plus étudiées à l'échelle du continent.

1.5.4 Réformes de l'éducation latino-américaines

Les années 1990 sonnent pour de nombreux pays du continent l'heure de la réforme de l'éducation. Cette volonté de réformer est ravivée par les institutions internationales⁴⁴, par la démocratisation qui doit désamorcer les injustices sociales, par les écarts entre indicateurs de réussite scolaire portant sur le sud-est asiatique et ceux concernant le continent latino-américain, à l'heure où la mondialisation exige une compétitivité accrue de la main d'œuvre (Kaufman et Nelson, 2004). Au-delà de ce contexte commun, d'autres facteurs nationaux peuvent être rapprochés du cas chilien et aider à le comprendre. En fait, l'approche néo-institutionnelle est très développée pour étudier les années 1990 en Amérique latine.

⁴³ Congrès national sur les aspirations des professeurs, 1997.

⁴⁴ Conférence de Jomtien en 1990, financement de programmes par la Banque Mondiale au Chili en 1992.

Kaufman et Nelson (2004) l'utilisent pour expliquer les limites imparties aux réformes, alors même qu'un vent de changement souffle sur l'Amérique latine⁴⁵. Au-delà des problèmes à l'agenda (les inégalités sont le mal endémique des sociétés latino-américaines), les politiques adoptées doivent beaucoup à la manière dont se combinent contexte institutionnel et configuration des acteurs.

Grindle (2004) conclut au sujet du Mexique que les institutions peuvent être une cause de blocage, mais que le changement peut cependant advenir à certaines conditions : la présence d'une équipe réformatrice⁴⁶, des réformateurs qui canalisent les attentes, définissent le changement et en contrôlent le *timing*. Autant d'éléments présents dans le Chili de 1990 puisqu'il hérite d'institutions qui persistent largement en 2006. Les équipes *MECE*⁴⁷ pour la modernisation intègrent le Mineduc, créant parfois une dichotomie entre vieille garde et modernisateurs (Cox, 2000). Les réformes sont d'abord top down, et le rapport avec le Colegio est d'ailleurs conflictuel, dans les années 1990 (lois passées sans consultation, en 1996 par exemple). Jusqu'au protocole de 2000 inclus, les réformateurs savent bien qu'ils doivent canaliser les attentes : c'est en partie le sens du pacte avec le Colegio. Ces travaux néo-institutionnels portant sur le Mexique semblent donc tout à fait s'appliquer au Chili.

De cette approche découle une manière de faire propre aux réformistes de l'éducation des années 1990. Kaufman et Nelson (2004) montrent que la méthode incrémentale et le recours à l'expertise se retrouvent dans plusieurs pays. Les structures en place ont largement persisté en parallèle avec les innovations, puisque aucune réforme structurelle n'était envisageable. On retrouve cette lecture sur l'ensemble des politiques sociales latino-américaines dans l'ouvrage dirigé par Tulchin et Garland (2000). Graham (2000) y montre comment on a contourné les blocages institutionnels en ciblant à l'aide des *safety nets*, filets de sécurité qui, en dépolitisant les mesures, ont parfois retardé les réformes attendues des institutions et du secteur public. Raczynski (2000) rappelle qu'au Chili, ces nouveaux fonctionnements plus souples induits par la démocratisation doivent

⁴⁵ Mexique, Argentine, Venezuela, Nicaragua, Colombie, Brésil.

⁴⁶ « a clear 'change team' in charge of the reform ».

⁴⁷ Le MECE désigne le *Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación*.

désormais trouver un équilibre avec l'administration traditionnelle dont elles devaient déjouer les rigidités. Grindle (2000) montre ainsi que l'accent doit à l'avenir porter sur les réformes institutionnelles de deuxième génération. La méthode appliquée à l'éducation est semblable à ce que montrent ces analyses portant sur l'ensemble du social. Le néo-institutionnalisme semble bien correspondre à la réalité latino-américaine, entre structures figées et brèches propices à l'innovation. La méthode *top down* est ainsi observable dans la réforme de l'éducation de Cardoso au Brésil (1995-2002) (Draibe, 2004). Gershberg (2004) fait le même constat pour le Nicaragua, en ajoutant que les institutions internationales ont eu dans ce pays un poids particulièrement lourd, et que la faiblesse du syndicat a favorisé le modèle *top down*.

Pour ce qui est de la faiblesse du syndicat au Chili, elle est un fait au début des années 1990, puisque les politiques sociales pinochettistes ont dans leur ensemble visé à une atomisation du social (Taylor 2003). La faiblesse du Colegio, comme au Nicaragua, a sans doute facilité le *top down*, d'autant qu'une expertise des CAI était disponible, et que le Chili était dirigé de manière hautement technocratique depuis l'arrivée des militaires au pouvoir en 1973. Corrales (2004) montre, au sujet de l'éducation en Argentine, que dans un contexte institutionnel donné⁴⁸ les acteurs voient leur capacité d'opposition varier beaucoup d'un moment à l'autre d'un processus de réforme. Corrales estime que cela tient au fait que les réformes adviennent par étapes successives (on retrouve l'incrémentalisme), qui sont autant d'opportunités pour le syndicat de renforcer son rôle de négociateur. Le syndicat peut accroître sa cohérence et sa cohésion : en définissant clairement ses options politiques, voire en élaborant une contre-proposition de réforme ; en étant attentif à la cohésion de l'organisation ; en s'alliant à d'autres groupes sociaux, en intégrant des coalitions. Au Chili, le Colegio est manifestement conscient de ces impératifs. Il travaille à légitimer sa cohésion interne par des états généraux⁴⁹, et est allié aux autres secteurs sociaux représentés dans la Central Unitaria

⁴⁸ Défini comme : « les conditions économiques, la structure du système partisan, le niveau de présidentialisme et de fédéralisme, la taille des syndicats, les règles électorales » (Corrales, 2004 dans Kaufman et Nelson, 2004 : 317).

⁴⁹ Congrès nationaux, consultations, en 1997.

de los Trabajadores (CUT). Il devient ainsi un interlocuteur valable et revendique sa place en signant des accords pour l'élaboration future des politiques éducatives⁵⁰. Mais au cours des années 2000, sa légitimité semble sapée par des dissensions internes, elles-mêmes nées des promesses non tenues de la CPD. A mesure que la CPD écarte de son agenda les thèmes trop épineux⁵¹, l'aile des dirigeants du Colegio qui est affiliée à des partis extra-parlementaires⁵² se désolidarise des décisions prises suite à de longues négociations entre Mineduc et Colegio, de 2000 à 2003⁵³. La logique dépeinte par Corrales semble parfaitement décrire l'avenir difficile du Colegio dans le cadre des méthodes top down et incrémentales adoptées par la CPD. Le contexte institutionnel donné circonscrit l'action des acteurs, et au Chili elle la limite considérablement⁵⁴. En fait, Mineduc et Colegio tentent de promouvoir un mode de négociation qui correspondrait au pluralisme. Pourtant, ils échouent toujours en partie, du fait des limites institutionnelles ayant instauré un *équilibre sub-optimal institutionnalisé* » (March et Olsen, 1989). On voit combien l'approche néo-institutionnelle proposée par ces auteurs éclaire avec justesse le cas de l'élaboration de la politique éducative chilienne au tournant de l'an 2000. Comme on l'aperçoit dans les pays voisins, le *timing* des réformes est essentiel (Kaufman, Nelson, Grindle, 2004). Au Chili, après quinze ans de volonté de réformer, et vu le bilan désastreux en termes d'inégalités, on peut douter que la méthode incrémentale *top down* contrôle réellement le timing de la politique éducative comme elle le voudrait, et comme elle le devrait pour amener un changement profond.

Seul le travail de terrain a permis de comprendre ce blocage. Le protocole de 2000 n'a pas encore été pris comme pivot d'une réflexion sur le modèle chilien. Il permet de dépasser les travaux de Picazo Verdejo, pour montrer qu'en réalité l'étape de l'élaboration écarte systématiquement certaines options pourtant portées par le Colegio, et ce du fait des institutions. L'idée selon laquelle le référentiel global modifierait progressivement le référentiel sectoriel (Jobert et Müller 1987, utilisé par Picazo

⁵⁰ Protocole de 2000 avec Lagos.

⁵¹ Comme le statut du public.

⁵² PCC, Juntos Podemos Más.

⁵³ Cas de l'évaluation de la pratique enseignante, voir les entretiens avec Dario Vasquez en annexe.

⁵⁴ Loi Organique Constitutionnelle d'Enseignement, LOCE, de 1989 ; scrutin binominal.

Verdejo, 2003) ne se vérifie pas du fait des institutions. Le *momentum*, la fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984), ne semblent pas encore être dépassés, comme l'ont montré les débats des dernières élections présidentielles sur l'éducation et les inégalités. Mais au-delà des discours, les manières de faire sub-optimales semblent s'inscrire dans la durée et s'enraciner, plutôt que réussir à intégrer des revendications que le syndicat juge pourtant seules aptes à influencer sur la structure des inégalités. L'approche néo-institutionnelle retenue est celle qui permet le mieux de saisir ce qui se joue à l'étape de l'élaboration de la politique publique qu'est l'éducation.

1.5.5 L'élaboration : le choix d'une option parmi les options

L'approche séquentielle permet à l'analyste de politique publique de découper en étapes la politique publique (Thoenig dans Grawitz et Leca, 1985). À condition de ne pas l'utiliser d'une manière figée, qui plaquerait artificiellement cette même grille sur n'importe quelle réalité politique, cette approche dégage des moments clé. Elle aide donc aussi à isoler les blocages déterminants dans le processus. Ces sub-divisions vont de cinq à neuf et sont sujettes à débats, mais il faut retenir essentiellement : identification du problème, prise en charge et traitement par le gouvernement, mise en œuvre, évaluation, terminaison (Jones, 1970). L'étape suivant l'identification du problème est celle de l'élaboration de la politique publique. Elle se divise à son tour entre définition des options et choix des options. Entre ces deux moments opère une sélection sur laquelle le Chili invite à s'attarder. Cette recherche montre que le choix des options y est filtré de manière très rigide par les institutions.

L'approche séquentielle a été revisitée par Palier (2003) dans une étude sur l'institutionnalisation dans l'élaboration des réformes sociales en France (citée par Jacquot dans Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2004). Elle lui a permis de montrer comment la manière de réformer était institutionnalisée en fonction d'étapes qui menaient systématiquement les acteurs à trouver un accord fragile et parfois contradictoire, puis à procéder par incrémentalisme avec des mesures d'abord marginales. Dans une démarche comparable, la recherche présentée ici est axée sur

l'étape de l'élaboration. Elle décèle ainsi les mécanismes d'une telle institutionnalisation au Chili, dans la politique éducative.

L'élaboration a été choisie, au début de cette recherche, parce que les auteurs semblaient s'attacher plus à l'étape de l'évaluation des instruments de la politique éducationnelle chilienne. Ce choix a été confirmé au cours des entretiens avec les acteurs. Il semblait indispensable de déplacer le regard vers la genèse de la politique. La genèse est cependant indissociable d'un regard évaluateur sur les politiques passées : la politique est aussi une réponse aux politiques antérieures.

Il semble que le problème à l'agenda fasse l'unanimité. Les fins sont multiples, reprises en chœur par tous les acteurs : qualité, équité, compétitivité. D'emblée on remarque qu'elles se traduisent forcément en politique par des divergences voire des contradictions, les unes ayant trait à la justice sociale, les autres à la santé économique.

Corrales (2004) remarque que les décisions peuvent être contradictoires parce qu'elles prétendent servir des intérêts nombreux dont les fins sont parfois divergentes. Ici, les acteurs sont d'accord sur ces buts. Par contre, les recettes pour y arriver divergent, selon qu'on met l'accent sur la justice sociale ou sur l'économie. C'est à ce stade des débats que Colegio et Mineduc, pour ne citer qu'eux, constatent des désaccords profonds et irréductibles. Mais le filtre institutionnel ne laisse pas passer ces divergences, et nombre d'idées sont élaguées d'emblée. D'où une efficacité certaine pour mener à bien les aspects de la réforme qui « passent le filtre », doublée d'une inaccessibilité de l'agenda politique pour les aspects les plus controversés. L'élaboration peut-être divisée en trois moments : l'élaboration de réponses au problème désigné, l'étude des solutions disponibles, et le choix d'une option mise en conformité avec certains critères. L'objet n'est pas ici de trancher parmi ces sous-étapes.

Ce qui est intéressant pour le Chili, c'est d'observer comment des solutions de tous bords sont proposées⁵⁵, et comment le choix de la politique finale passe par le catalyseur d'institutions héritées qui réduisent à peau de chagrin le nombre des idées disponibles

⁵⁵ La société est politiquement très polarisée, le Colegio reflète l'éventail du spectre politique, de l'UDI au PCC.

avant ce filtrage. Ces institutions –critiquées à cause de leurs origines militaires, et de l'étroitesse de la marge de manœuvre qu'elles laissent aux dirigeants- garantissent néanmoins aux yeux de nombreux chiliens une stabilité qu'aucun ne voudrait mettre en péril. Erigées sur les cendres d'un conflit tapi sous la chape de plomb de militaires, elles souffrent pourtant d'un déficit de légitimité, et institutionnalisent un modèle politique, économique et sociale porteur de lourdes inégalités.

1.6 Méthodologie

Le choix de l'étape de l'élaboration de la politique publique fait suite aux travaux sur les années 1990 de Picazo Verdejo. La littérature évoque davantage l'évaluation que l'élaboration, sans doute du fait de l'usage d'une méthode politique instrumentale et incrémentale. Or l'évaluation, tout comme la méthode instrumentale, ne permettent pas de comprendre où la politique bloque et donc pourquoi elle échoue à répondre à des problèmes sociaux comme celui des inégalités.

Cette recherche se veut moins théorique que pratique, et repose largement sur le terrain de recherche effectué en août et septembre 2005, à Santiago du Chili. Ce séjour a permis de réunir littérature grise et revues de presse détaillées, ainsi que de rencontrer différents acteurs au cours d'entretiens semi-directifs (Guittet, 2001). Cette méthode a permis de dépasser le discours homogène postérieur aux négociations, tel que reproduit dans les documents officiels finaux. Ceux-ci sont de peu d'intérêt pour comprendre les débats et enjeux qui sous-tendent l'élaboration de la politique. Les entrevues ont permis d'observer les processus, les valeurs, les contradictions et les discours en jeu avant et après 2000.

Les entretiens sont semi-directifs et ont duré entre une demi-heure et une heure et demie. Ils ont été retranscrits au fur et à mesure et figurent en annexe. Ils doivent apporter de l'information sur les négociations qui n'existe pas explicitement ni dans la littérature ni dans les documents officiels, qui par définition ne rendent compte que des accords finaux, des consensus, et non des dynamiques qui permettent d'y aboutir. Ils nous renseignent aussi sur les dynamiques intra et inter acteurs, et sur les représentations et

les débats qui les amènent à se situer les uns par rapport aux autres. Au Colegio de Profesores, les interlocuteurs ont été choisis avec la volonté de comprendre les tensions internes et la diversité des discours qui pouvaient coexister au sein d'une organisation de type syndical (quoique sans le statut) prenant en charge toutes les négociations avec le ministère. Les dirigeants du Colegio sont élus à 4 paliers de gouvernement, tous les trois ans⁵⁶. Le directeur du Colegio est Jorge Pavez. Les dirigeants rencontrés en entrevue sont les suivants : Dario Vasquez Salazar (ex PC, Fuerza Social), Pedro Chulak (Radical, donc proche de la CPD), Olimpia Riveros (PC), Veronica Monsalve (Renovación Nacional⁵⁷). Pour le Mineduc, il n'a été possible de réaliser qu'une entrevue (éclairante) avec Margarita Traverso. Les écrits d'analystes acteurs du Mineduc sont cependant légion et permettent une bonne compréhension des enjeux aux yeux du ministère. Le choix des acteurs est aussi le fruit des travaux de Picazo Verdejo, qui considère essentiellement Mineduc, Colegio et CAI comme étant au cœur de l'élaboration de la politique. S'y ajoutent des acteurs qui ne sont pas inscrits dans les processus à échelle nationale, et qui divergent d'une école ou d'une commune à l'autre : l'Association des Municipalités⁵⁸, et la communauté (familles, élèves, propriétaires pour le semi-privé) –censés être inclus dans la définition de la gestion locale dès 2005, par le biais des Conseils Scolaires⁵⁹. Des entrevues avec ces acteurs n'auraient pas eu d'intérêt pour saisir l'élaboration de la politique nationale. Le choix des deux principaux acteurs a été confirmé au cours des entrevues.

Si les entrevues font la part belle au Colegio, c'est que la parole des experts des CAI, et des anciens ou actuels ministres de l'éducation (Cox, Huídobro, Molina, Nuñez, Schieffelbein...), est très représentée à travers de nombreuses entrevues déjà réalisées par d'autres, la presse, les articles qu'ils ont publiés ou leurs prises de position au fil des années. Il n'a donc jamais été question de les écarter du « droit de parole » que constitue l'entretien semi-directif. Leur version est présente à travers d'autres types de sources. Ce

⁵⁶ Entrevue avec Dario Vasquez, 7 septembre 2005, et Statuts du Colegio.

⁵⁷ Appartenant à la coalition de droite Alianza para Chile, dans l'opposition depuis seize ans.

⁵⁸ Présente dans les commissions tripartites aux côtés du Colegio et du Mineduc, mais plutôt avec un rôle d'enregistrement.

⁵⁹ Entrevue avec Margarita Traverso Carvajal, 23 septembre 2005.

choix résulte aussi des limitations imparties par le mémoire : il ne s'agit pas des personnes les plus accessibles du paysage politique.

Pour les journaux, la sélection a été faite à partir de la revue de presse que reçoit quotidiennement le Colegio de Profesores dans le centre de documentation Olga Poblete, à Santiago du Chili. Cette revue de presse étant destinée à un des deux principaux acteurs des politiques de l'éducation, tous les titres en ont été conservés. Les articles pertinents ont été sélectionnés entre l'année 1997 et l'année 2005. Il y en a à peu près 3000⁶⁰. Les revues *Revista Docencia*, fondée par Ivan Nuñez (PIIE), et *Revista Chilena de Humanidades* ont également été consultées. Ils ne sont pas cités dans le corps du texte mais ont constitué une méthode précieuse pour comprendre ce qui est à l'agenda sur la période, la prégnance de certains thèmes (transition, modèle de développement, voire politiquement correct et évidences qui ne sont pas les nôtres), de certaines préoccupations sociales (les inégalités), et les débats contradictoires qui les entourent. Cette étape dévoreuse de temps n'est guère visible dans ce travail final. Elle sous-tend néanmoins toute la démarche de compréhension des enjeux, discours, blocages et rapports entre acteurs, au-delà du regard rétrospectif des entrevues ou des documents officiels.

Pour évaluer et caractériser précisément et au-delà des discours les problèmes sociaux, les statistiques disponibles ont été très utiles. Le ministère de l'Éducation fournit nombreux documents officiels. L'enquête CASEN⁶¹ apporte aussi une bonne vision chiffrée de la situation de l'éducation. Les statistiques publiées par le Mineduc, disponibles sur Internet, offrent une évaluation quantitative utilement confrontée à l'information qualitative apportée par les discours sur l'éducation recueillis en entretien.

⁶⁰ Les titres sont les suivants: *El Mercurio*; *La Tercera*; *Informática*; *La Nación*; *Diarios regionales* (plusieurs); *El Siglo*; *Gestión*; *Caras*; *PC World*; *Computer World*; *La Hora*; *Hoy Ercilla*; *Vea*; *La Segunda*; *La Cuarta*; *Newsweek*; *América economía*; *Qué pasa*; *El Diario*; *Estrategia*; *Las Ultimas Noticias*; *Infoweb*; *Cosas*; *Capital*.

⁶¹ *Caractérisation Socioéconomique Nationale* (2003) produite par le Mideplan (Ministerio de Planificación).

Au niveau international, la CEPAL⁶² fournit une information de qualité sur de nombreux thèmes, y compris sociaux⁶³, et des statistiques qui complètent les chiffres chiliens en permettant d'établir des comparaisons à l'échelle du continent. L'OCDE et l'UNESCO se penchent aussi particulièrement sur ces questions. L'OCDE a produit en 2004 une évaluation très complète de l'éducation au Chili, qui fait suite à l'évaluation du modèle chilien dans son ensemble (2003). Ces documents permettent d'établir un lien clair entre inégalités et part des dépendances administratives dans le modèle d'éducation.

Il faut maintenant s'attacher, dans un deuxième chapitre, à caractériser l'institutionnalité mise en place sous les militaires. Elle structure encore aujourd'hui le système éducatif. Elle répond à une rationalité particulière, insérée dans un modèle de développement nouveau.

Les manières de faire institutionnalisées dans l'éducation au Chili sont caractérisées par une grande stabilité dès l'indépendance au XIX^{ème} siècle. On présentera la teneur des réformes structurelles des années 1980, pour montrer en quoi elles changent radicalement le paradigme éducatif, dans son fonctionnement et dans les rapports entre ministère de l'Education et professeurs. Enfin, il faudra montrer comment cette réforme s'enracine dans les institutions, et fait évoluer la façon d'envisager l'éducation, notamment au sein des CAI, intellectuels dans l'ombre dans les années 1980.

⁶² Commission Economique pour l'Amérique Latine.

⁶³ Panorama social 2004 et précédents.

CHAPITRE II

UNE NOUVELLE INSTITUTIONNALITE : LA REFORME SOUS PINOCHET

Ce chapitre analyse la mise en place d'une nouvelle institutionnalité avec la réforme structurelle qui décentralise l'éducation en 1981. On présentera la stabilité de la politique de l'éducation, qui est à l'image de la stabilité de l'histoire institutionnelle du pays. Il s'agit d'une particularité chilienne qui va permettre de mieux comprendre la nature de la rupture que représente la réforme constitutionnelle de 1980, impliquant un changement de modèle de développement, l'adoption d'une nouvelle rationalité des politiques sociales désormais néolibérales. Cette mise en contexte permet d'introduire ensuite la réforme structurelle de l'éducation, la municipalisation et son incidence sur les acteurs. Ce chapitre permet donc de montrer comment, jusqu'à la transition démocratique, cette réforme s'enracine institutionnellement. Parallèlement, les Centres Académiques Indépendants préparent la relève et constituent déjà des pépinières d'experts pour les années 1990, alors que la rationalité de l'État passe de la prise en charge des enseignements, à la subsidiarité.

2.1 L'éducation et l'Etat au Chili

Dans un premier temps, la stabilité des institutions chiliennes, et en particulier des institutions vouées à l'éducation, doit être présentée pour mieux connaître les visions du monde prévalant dans ce domaine au Chili.

2.1.1 Les institutions chiliennes : la stabilité

L'histoire de l'éducation au Chili est ponctuée de nombreuses phases de réformes (Nuñez, 1997 ; Viereck Salinas, 1998-1999). A chacune de ces phases correspond un projet de développement et des référentiels politiques qui réinterprètent la politique de l'éducation. Il faut d'emblée noter que, si les modèles se succèdent, ils restent toujours enracinés dans les débats et manières de faire des périodes précédentes. Les nouveaux modèles n'adviennent pas *ex nihilo*, mais se construisent en regard d'expériences passées –que ce soit par la continuation ou la rupture. Certains auteurs (Viereck Salinas,

1998-1999) considèrent même que les réformes de l'éducation au Chili se déploient depuis l'Acte d'Indépendance de 1818, et sont l'histoire des heurts entre deux projets de société concurrents –libéral et conservateur- sans cesse ravivés lors des querelles entourant l'élaboration des politiques sociales. Il est en tous cas certain que le Chili fait preuve d'une très forte stabilité institutionnelle, puisqu'il est régi de 1833 à 1925 par une même Constitution, de 1925 à 1980 par une autre, de 1980 au 17 septembre 2005 par une troisième, modifiée à cette date mais sur la base du même texte de 1980 (Fuentes, Cortes et al., 1978 ; Valencia, 1986 ; Villalobos, Silva, Estelle, 1974). Celle de 1925 est limitée sous le gouvernement d'Eduardo Frei Montalva (1964-1970), de façon à ce que le droit de propriété puisse être soumis à des impératifs sociaux. Cette mesure permet la réforme agraire et la nationalisation du cuivre. Celle de 1980 doit remplacer le fonctionnement par décrets-lois qui prévaut depuis le coup d'Etat de 1973. Elle porte un projet politique, social, économique qui prend radicalement le revers du précédent. La nouvelle Constitution amendée au cours des années 1990, et revue en 2005, définit à son origine en 1980 un régime politique présidentiel, un Etat au rôle subsidiaire, des garanties absolues du droit de propriété et de liberté économique. Elle confère aux Forces Armées le rôle de pilier de la stabilité du régime, à travers diverses institutions parmi lesquelles le Conseil de Sécurité National⁶⁴. Elle garantit l'autonomie absolue de la Banque Centrale, et la protection de la libre concurrence sur le plan économique. Dans ce pays traditionnellement stable sur le plan institutionnel, les institutions sont modifiées à deux reprises pour consacrer le changement de modèle de développement. La Constitution actuelle⁶⁵ ne naît donc pas d'un consensus mais d'une crise, à un moment de division profonde du pays. Le plébiscite qui mène à l'approuver en 1980 a lieu dans un climat de libertés individuelles limitées, au contraire de celui qui mena à l'approbation de la Constitution de 1925⁶⁶. Les institutions construites sur ce socle

⁶⁴ Consejo de Seguridad Nacional.

⁶⁵ Amendée au cours des années 1990, révisée le 17 septembre 2005, elle comporte encore nombreux points de sa matrice de 1980. En fait, pour être rigoureux on ne peut pas dire que la Constitution de Pinochet régit en l'état le Chili d'aujourd'hui. En revanche, avant la refonte de 2005, pour la période qui nous intéresse, les éléments bloquants de la Constitution ne sont pas modifiés depuis les militaires.

⁶⁶ Bien que les femmes aient eu des « libertés limitées » en 1925.

portent en elles ce conflit qui leur donne naissance, et elles permettent de le réinterpréter. C'est une matrice fondamentale pour comprendre l'action publique chilienne depuis 1980. Il faut remarquer que le traumatisme dans les mémoires et la culture politique est d'autant plus grand que la rupture de 1980 est exceptionnelle au Chili. L'État enseignant est sis dans cette stabilité de longue date.

2.1.2 L'institutionnalisation de l'État enseignant

L'État chilien accorde de longue date à l'éducation un rôle dans son projet de développement. Les discours sur la fonction intégrative, égalitaire et démocratique de l'école sont anciens (Viereck Salinas, 1998-1999). L'éducation publique fait partie du développement de la nation (Zemelman, 1998-1999). Dès les premiers règlements constitutionnels, puis dans les constitutions de 1828, 1833, 1925 et 1980, l'éducation publique est considérée comme une « préoccupation privilégiée de l'État »⁶⁷. Le Président radical Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) rappellera souvent que « gouverner, c'est éduquer »⁶⁸. L'État enseignant se déploie en particulier depuis la Constitution de 1925 jusqu'aux années 1970, une période qui met en place un modèle de développement économique basé sur une stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI)⁶⁹. Socialement, l'État étend les droits sociaux et la sécurité sociale au cours de la période, de manière corporatiste. L'inclusion se fait par groupes. Elle structure la société de manière fragmentée et duale (Huber, 1996). Pour Filgueira (2002), il s'agit d'un système d'*universalisme stratifié*, caractérisé par un haut degré de *démarchandisation* (Esping Andersen, 1999), une forte stratification par l'éligibilité, les niveaux de protection, les bénéfices. Les mieux placés pour défendre leurs bénéfices sont ceux qui reçoivent le plus de ressources.

Dès 1908, l'Asociación de Educación Nacional fait paraître dans sa revue une traduction de l'œuvre de John Dewey qui insiste sur le rôle joué par l'école dans la mixité sociale

⁶⁷ « Una atención preferente del Estado ».

⁶⁸ « Gobernar es educar », cité par Zemelman.

⁶⁹ Modèle promu par la CEPAL, Commission Economique pour l'Amérique Latine de l'ONU, après la deuxième Guerre Mondiale. Ecole de Raúl Prebisch (1901-1986).

nécessaire à la démocratie⁷⁰ (Zemelman, 1998-1999). Le 26 août 1920, la *Ley de Instrucción pública obligatoria* fixe à quatre ans la scolarité minimale. En 1927, le décret 7500 lance la *Réforme Intégrale de l'Education*, porte l'éducation primaire obligatoire et gratuite à six années, et organise le secondaire⁷¹. Dès mai 1945, une formule d'expérimentation par projets pilotes est utilisée suite au premier rapport du *Plan de Rénovation Graduelle de l'Education Secondaire*. En 1953, suite à ces initiatives, est créé le Lycée unique. Malgré cette évolution constante du système éducatif chilien, à l'aube des années 1960 la pyramide des élèves témoigne d'inégalités flagrantes. Seuls 66,4% des enfants inscrits au primaire passaient la deuxième année, 29,4% finissaient le cycle des six ans (Zemelman, 1998-1999). La politique de l'éducation garantit et étend les droits, mais échoue à les rendre effectifs. En 1961, lors de la Conférence de Punta del Este (Alliance pour le Progrès), on envisage la *Planification de l'Education Chilienne*. Sous l'administration du Président Jorge Alessandri, le ministre de l'Education Alejandro Garretón crée la *Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, dont le diagnostic porté sur l'éducation chilienne sera la base de la réforme menée sous Eduardo Frei Montalva. En 1965, le décret 27.952 lance la *Réforme Intégrale de l'Education Chilienne*, qui étend l'éducation primaire à huit années, et inaugure la construction massive d'établissements, fonde le Centre de Perfectionnement des Enseignants, le Groupe National de l'Aide Scolaire et des Bourses (JUNAEB⁷²) et modifie l'administration scolaire. Cette réforme, progressive quoique assez radicale, avait pour unique fin la modernisation et la démocratisation de l'éducation (Zemelman, 1998-1999). L'idée centrale des années 1964-1970 est d'accroître la couverture de l'enseignement à travers ces mesures « développementalistes » (Viereck Salinas, 1998-1999 ; Haggard, 1990). Le pays est alors lancé dans un processus global de réformes liées aux inégalités, un problème social

⁷⁰ Cité par Zemelman (1998-99: 64) : « la 'institucionalidad republicana debe descansar en un sistema de educación nacional que permita a la república contar con ciudadanos escolarizados e a fin de favorecer el régimen democrático...', con oportunidades educativas sin distinción de sexo, fortuna, ideas políticas o creencias religiosas, y a la defensa de una 'escuela primaria común' que permita integrar niños de diferentes grupos sociales y étnicos».

⁷¹ Deux branches de trois années chacune.

⁷² Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

dont on constate en passant qu'il est à l'agenda politique depuis des nombreuses années. Ce sont les années des réformes agraires, de la nationalisation du cuivre et de l'électricité. Le Chili vit à l'heure de ce que les démocrates-chrétiens appellent la « *revolución en libertad* », et la gauche révolutionnaire ou parlementaire la « *revolución socialista* ». L'éducation publique et centralisée trouve son expression maximale en l'Ecole Nationale Unifiée (ENU), projet du Président socialiste élu en 1970, Salvador Allende. Il cherche à faire aboutir enfin tous les discours tenus jusque là sur la nécessité d'un changement profond de la structure inégalitaire de la société chilienne par le biais de l'éducation. Le projet a des fins universalistes. Il sera interrompu par la remise en question globale du modèle de développement, survenue suite au coup d'Etat du Général Pinochet.

Quelques points essentiels doivent être retenus de cette introduction sur le contexte institutionnel chilien et le rôle de l'État dans l'éducation. L'histoire de l'éducation, comme celle du Chili, est fortement institutionnalisée, et témoigne d'une grande stabilité, malgré la rupture et le changement de cap de Pinochet, dans la construction de l'Etat et le développement de ses prérogatives. La longévité de la constitution de 1925 et les nombreuses étapes de l'extension de l'accès à l'éducation en sont le signe. Il faut aussi remarquer la présence, au début des années 1970, d'une structure sociale héritée de manières de faire originales : dans ces anciens modèles de redistribution, les dehors universalistes cachent des sociétés fragmentées entre les travailleurs salariés et les autres, et les demandes sociales sont canalisées de façon très centralisée par partis et syndicats (Garland, 2000). Ce modèle social corporatiste-conservateur (Huber, 1996) engendre donc des problèmes qu'il échoue à résoudre.

2.2 Pinochet : rupture dans le modèle de développement

2.2.1 Etat subsidiaire et réformes structurelles

Le coup d'Etat du 11 septembre 1973 vient interrompre les velléités de correction universaliste du modèle corporatiste engagées sous Frei puis Allende. Il abat également la stabilité institutionnelle en vigueur depuis 1925. Les manières de faire et la rationalité

de la politique publique changent radicalement alors que s'installe le nouveau régime, institutionnalisé par la Constitution de 1980. Si les inégalités ne cessent pas d'exister, elles ne sont plus au cœur de l'agenda politique. Le souci d'efficacité et de rentabilité du social devient prioritaire en même temps que les Chicago Boys, économistes chiliens de l'Université Catholique formés dans les années 1950 à l'école de Milton Friedman aux Etats-Unis⁷³, devenus des acteurs de premier plan vers 1978 (Mesa Lago, 1999), entament une première réforme structurelle de l'économie. La stratégie d'ISI est abandonnée au profit d'un modèle néolibéral axé sur l'industrialisation par promotion des exportations (IPE), modèle précurseur en Amérique latine, élaboré de manière technocratique et par essai erreur.

Tableau n°1

Changement du modèle au milieu des années 1970: évolution des exportations :

1960-1970	3,6%
1971-1973	-4,2%
1974-1981	13,6%
1982-1989	7,8%
1990-2000	9,3%

Source : Banco Central de Chile, cité par Ffrench Davis (2003)

Le nouveau modèle se traduit par un désengagement partiel de l'Etat, et surtout par un changement de cap quant à son rôle. Il ne faut pas assimiler ici le néolibéralisme à un Etat inactif ou absent. L'Etat ne cesse pas d'intervenir, mais change radicalement de rationalité et de mode d'intervention. Il reste un Etat « développementaliste » doté d'un projet (Haggard, 1990 ; Weyland, 1999) et non « prédateur » (dilapidant les biens de l'Etat, avec des visions et des actions à court terme). Il est engagé dans un processus qui rompt avec le modèle de développement précédent. Bien que la croissance des

⁷³ Valdés estime qu'il y a eu un transfert volontaire entre Etats-Unis et Chili, qui a placé de dernier à mi-chemin entre la modernisation et la dépendance. Valdés, J.G., La Escuela de Chicago : Operación Chile, Buenos Aires, Grupo Editorial Zeta, 1989, cité par Espinola.

exportations et les taux de croissance élevés aient été exclusivement associés aux politiques économiques de libre marché, on constate par exemple que de nouvelles formes d'intervention publique ont été les catalyseurs essentiels à une activité exportatrice soutenue (Kurtz, 2001). Ce modèle économique de l'IPE accorde donc un rôle réel à l'Etat, mais n'ayant rien à voir avec celui joué dans la période précédente. On observera la même logique dans le social. Il existe bel et bien une politique sociale, et le gouvernement autoritaire ne déploie pas que la force des balles (Núñez⁷⁴). Il a un besoin de légitimité, même si les mesures destinées aux urgences sociales sont de bien trop faible envergure pour pallier les défauts du nouveau modèle de développement. Il faut donc souligner que c'est un modèle complet et original que l'on analyse ici.

La nouvelle rationalité de l'Etat est définie à mesure que les Chicago Boys prennent du poids dans la prise de décision du nouveau régime. La gestion technocratique et le revirement par rapport au modèle de développement précédent sont le fruit de la crise sociale et politique engendrée par les mesures redistributives (assimilées alors à des expropriations par certains) de Salvador Allende. Mais ils naissent surtout de la crise globale du modèle d'ISI, anticipée par rapport à la crise de la dette des années 1980, qui tire la sonnette d'alarme pour nombreux pays latino-américains et exige la redéfinition d'un modèle économique viable. Le premier but est ainsi de réduire l'hyperinflation héritée (600% en 1973) (Ffrench-Davis, 2003) par des méthodes de réduction drastique du rôle de l'Etat entrepreneur, promoteur des investissements et de l'industrialisation. Le besoin de capitaux amène à définir une stratégie d'ouverture aux flux internationaux à la fin des années 1970. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la volonté de réduire les dépenses publiques, et la rationalité nouvelle de l'Etat subsidiaire. On observe en cela une continuité réelle entre les années 1980 et 1990 dans l'évolution des variables macroéconomiques-clé. Inflation et dépenses de l'Etat sont profondément modifiées par le nouveau modèle.

⁷⁴ Non daté, http://www.piie.cl/entrevistas/ivan_nunez.htm

Tableau n°2 :**Taux d'inflation par gouvernements :**

Alessandri 1958-64	Frei 1964-1970	Allende 1970-73	Pinochet 1973-90	Aylwin 1990-94	Frei T. 1994-00	Lagos 2000-01
26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	3,6

Source : Banco Central de Chile y Dipres ; Larraín/Vergara ; Marcel/Meller, cités par Ffrench Davis (2003)

Tableau n°3 :**Equilibre budgétaire du gouvernement (% du PIB)**

Alessandri 1958-64	Frei 1964-1970	Allende 1970-73	Pinochet 1973-90	Aylwin 1990-94	Frei T. 1994-00	Lagos 2000-01
-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	-0,1

Source : Banco Central de Chile y Dipres ; Larraín/Vergara ; Marcel/Meller, cités par Ffrench Davis (2003).

Le changement de modèle de développement se fait de manière autoritaire, informée par des experts chargés d'élaborer de nouvelles politiques mises en places par décrets. Les politiques publiques réformées sont encadrées par l'Etat Pinochet, « Léviathan et subsidiaire » (Guerrero, 1993). Elles sont coulées dans le béton par la nouvelle Constitution de 1980.

2.2.2 Réformes structurelles du social

La vague de réformes du social menée parallèlement répond à cette nouvelle fonction de l'Etat. Il s'agit de mener à bien plusieurs grands chantiers dits de modernisations, qui sont aussi une *marchandisation* (Esping Andersen, 1999): sécurité sociale dès 1976, « Plan Laboral⁷⁵ », gouvernement local et municipalités, santé, éducation. Le Ministre du Travail José Piñera réforme le système de retraites. Il devient substitutif par

⁷⁵ Nouvelles normes d'organisation syndicale et de négociation collective. La nouvelle législation reconnaît la liberté de former des syndicats mais consacre leur atomisation et affaiblit leur poids dans la régulation du marché du travail. (Guerrero R., 1993).

capitalisation dès 1979, et sa privatisation est d'autant plus aboutie que l'Etat est autoritaire (Mesa-Lago, 1999). Le système de santé à deux vitesses couple qualité des services pourvus et situation financière des individus. Il comporte notamment une branche publique qui se délabre au cours des années 1980, et permet le développement de comportements de passagers clandestins de la part des usagers contractant des assurances privées (Barrientos, 2004 ; Guerrero, 1993). La refonte de la bureaucratie dans son ensemble vise à donner une plus grande part au marché dans le losange du bien-être (Picazo Verdejo, 2003), articulant Etat, communauté, marché et famille. Cette structure sera formulée précisément dans la loi d'éducation passée avant le départ des militaires passée en mars 1990 (LOCE), à l'article 2 :

L'éducation est un droit de toutes les personnes. Le droit et le devoir d'éduquer les enfants revient en premier lieu aux parents ; l'Etat a pour devoir d'exercer une protection spéciale en vue de l'exercice de ce droit ; en général, la communauté a le devoir de contribuer au développement et au perfectionnement de l'éducation.⁷⁶

La détermination par le marché l'emporte, sur la période, sur l'approche *market-correcting*, autre tendance historique en Amérique latine –qui correspond plus à la période ISI (Huber, 1996). La compétition doit maximiser l'efficacité, et cela passe par une atomisation des acteurs sociaux, et une individualisation du risque social (Taylor, 2003). Le social n'est plus une composante du développement, et les dépenses doivent être réorientées vers les infrastructures, industries et transports propres à attirer les investisseurs étrangers. La croissance économique et le bien-être sont déconnectés en vertu de la priorité assignée à l'économie. Le principe de subsidiarité de l'Etat est proclamé par le gouvernement dans le Programme économique pour 1981-1989 (Guerrero, 1993).

⁷⁶ Ma traduction. Voir texte intégral de la LOCE sur le site www.cse.cl

2.3 Eléments de la réforme de l'éducation de 1981

Les années Pinochet sont donc celles d'une réforme profonde du modèle de développement, aux plans économique et social. L'éducation est transformée dans ce contexte. Avant de montrer les caractéristiques de ce changement, il faut s'arrêter à la notion de réforme, au Chili dans l'éducation depuis vingt-cinq ans, et en général dans l'analyse de politiques publiques.

2.3.1 Réformer

La question de savoir si l'on assiste à une ou plusieurs réformes de l'éducation primaire et secondaire depuis 1981 au Chili a de lourdes implications idéologiques, et des conséquences sociales bien concrètes. Les éléments institutionnels, les acteurs, les objectifs et les conséquences de la réforme de l'éducation de 1981 doivent être présentés pour comprendre de quel modèle de développement, c'est-à-dire de quelles relations entre l'Etat, la société et le marché (Esping Andersen, 1999) ils sont porteurs. Cette première étape est essentielle pour saisir les débats entourant la réforme des années 1990.

A défaut de trancher entre l'existence ou non d'une nouvelle réforme avec le retour à la démocratie, cette entrée en matière permettra au moins par la suite de caractériser les nouvelles manières de faire des années 1990, privilégiant la méthode incrémentale à celle de la réforme structurelle de Pinochet.

Utiliser une définition des réformes au sens large permet de dépasser les critiques idéologiques que se renvoient les acteurs de l'éducation sur l'existence ou non d'une réforme, alors même que les changements sont indéniables, et ce même s'ils ne correspondent pas aux attentes de tous.

Les réformes sont donc une combinaison complexe et contingente entre changements intentionnels et non intentionnels, transformations incrémentales et de grande ampleur (qui, plus visibles, peuvent susciter davantage d'opposition). Elles sont sujettes aux événements imprévus, aux erreurs, à la collision de stratégies et d'intentions contradictoires. Le développement sur le long terme des institutions politiques est moins le produit d'intentions, de plans et de décisions

cohérentes que d'une adaptation incrémentale à des problèmes changeants avec les solutions disponibles au sein des structures de sens qui évoluent graduellement. (March et Olsen, 1989: 94).

En se fiant plutôt aux éléments de réforme⁷⁷, l'analyse dégagera des façons de faire différentes selon les périodes. Cela permettra de dépasser l'aporie du débat sur l'existence d'une nouvelle réforme de la CPD ou la poursuite de celle amorcée dans les années Pinochet, pour engager une réflexion sur les véritables éléments de blocage, de nature institutionnelle, qui limitent les possibilités ouvertes par l'accord de 2000. Il semble que l'on ne puisse parler de réforme à chaque nouvel outil politique introduit, que ce soit dans les années 1980 ou 1990. Mais il n'est pas non plus juste d'estimer qu'une seule dynamique inchangée porte l'action publique depuis 1981. Enfin, le seul changement de régime ne permet en aucun cas de postuler une réforme de l'action publique, et il faudra comprendre la nature de la transition pour saisir celle de la réforme.

2.3.2 Caractéristiques de la réforme :

La réforme des années 1980 transforme l'appareil administratif, le financement, et dans une moindre mesure les programmes. Certains éléments de réforme apparaissent dès 1974 (Espínola, 1991). Treize secrétariats régionaux et quarante départements provinciaux sont ainsi créés pour jouer le rôle d'intermédiaires entre le ministère de l'Education et les écoles. Ces cinquante-trois structures sont coordonnées aux Intendances Régionales, qui dépendent du ministère de l'Intérieur.

⁷⁷ Tels que le sort fait aux acteurs de l'éducation, les structures administratives -décentralisation-, le financement -subventions-, la rationalité de l'action de l'Etat, le discours et les intentions légitimant cette action.

2.3.2.a) La décentralisation :

Entre décembre 1980 et avril 1982, l'intégralité du système scolaire est transférée aux municipalités. L'administration des établissements possédés par l'Etat passe du Mineduc aux municipalités, et l'Etat fixe un niveau élémentaire d'études obligatoires pour le public et le privé. La décentralisation formelle de l'éducation ne doit pas occulter les traits persistants de fonctionnement centralisé. Les maires sont en effet nommés par le Président de la République jusqu'aux élections municipales de 1992 (Garretón, 2000). La décentralisation est poussée administrativement, mais pas en termes de moyens, ni de participation de la « communauté » et des parents (Cox, cité par Espínola, 1991). La réforme fait passer l'administration d'un certain nombre d'établissements publics d'éducation dite *vocacional*, c'est-à-dire professionnelle ou technique, du Mineduc à des corporations constituées par les principales corporations d'entrepreneurs.

2.3.2 b) Financement et dépendances administratives :

La décentralisation doit permettre de baisser les coûts d'administration, mais les évaluations de la fin des années 1990 montrent que ça n'a pas été le cas (Controlaría general de la República, 1990, citée par Espínola, 1991). La dépense d'éducation par habitant baisse drastiquement en 1974 par rapport à son niveau de 1970, et ne le dépasse qu'au moment du passage aux municipalités, en 1982 (FMI, INE-CELADE et CIEPLAN, cités par Espínola, 1991), pour baisser à nouveau ensuite d'environ un tiers par rapport à 1970. De 1974 à 1987, la baisse de la dépense sociale par habitant dans l'éducation est de plus de 10% par rapport à 1970 (Meller, 1990, cité par Espínola).

Un système tiers est inséré entre le public et le privé. Il est subventionné à égalité avec le public, mais l'école peut faire payer des frais de scolarité additionnels aux familles. L'Etat finance ce système d'écoles privées non payantes, à travers un subside inspiré du système de vouchers imaginé par Milton Friedman dans les années 1950. L'idée est de donner le choix entre le public et le semi privé subventionné. Une détérioration du système public en a découlé (Gauri, 1998 ; Espínola, 1991, Friedman, 1955), par exemple dans la santé au cours des années 1980. Les subventions sont attribuées en

fonction du nombre d'élèves, et non d'un budget alloué de manière fixe. Ce pilier est désigné comme *particular subvencionado*, peut être considéré comme semi-privé ou semi-public selon les points de vue. C'est ce pilier qui est appelé à prendre en charge une part croissante de la population scolaire, jusqu'en 2005, époque à laquelle c'est un sujet de tension central dans les relations entre Mineduc et Colegio de Profesores.

Tableau n°4 : Evolution des dépendances administratives, 1980-1986

Evolution des dépendances administratives	1980	1986
Public / Municipal	78,6%	63,1%
Semi privé ou semi public/ Particular Subvencionado	14%	30,8%
Privé / Particular pagado	7,4%	6,1%

Source : ministère de l'Education, Estadísticas Educacionales, Superintendencia de Educación, 1980-1990. (cité par Espínola, 1991).

Le système montre rapidement son potentiel inéquitable. De 1980 à 1989, les subventions passent de 10% des dépenses scolaires à près de 80% (Mineduc, División de Planificación y Presupuesto, 1990, cité par Espínola, 1991). La valeur moyenne de la subvention diminue d'un tiers entre 1982 et 1991 (Controlaría général de la República, 1990, citée par Espínola, 1991), cause principale du délabrement du pilier public. Même pendant les deux premières années, alors que la valeur est au plus haut, elle ne permet pas de couvrir les dépenses en éducation des communes. Les ressources de chaque commune sont directement fonction de la situation économique de sa population (valeur des sols, parc automobile, activité économique). La création d'un Fonds Commun Municipal palliateur et redistributif n'a aucunement permis de régler le problème (Raczynski, 1988 cité par Espínola, 1991).

C'est toute la rationalité de l'action de l'Etat qui change en profondeur avec le tournant militaire.

2.3.2 c) Rationalité du modèle et manières de faire : l'Etat subsidiaire et la dictature

Les politiques néolibérales sont progressivement adoptées par les militaires, qui cherchent une issue à la crise du modèle de développement précédent, et une légitimité. La droite traditionnelle et la haute bourgeoisie sont au début peu enclines à adopter ce nouveau modèle des Chicago Boys. Celui-ci élaboré à mesure qu'il est adapté à la réalité chilienne. Les fins du gouvernement sont la résolution de problème, mais aussi la démonstration d'hypothèses dans tous les domaines de la vie (Miller, 1962). Pour ces technocrates, seuls des critères techniques peuvent constituer une base à des solutions efficaces. L'expertise pour battre en brèche l'idéologie est restée par la suite ancrée dans les modes de légitimation de l'action publique. Cela pourra être observé dans les années 1990.

Dans l'éducation, les fins sont les suivantes : atteindre une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources, par la compétition entre établissements pour les inscriptions ; le transfert de fonction du Mineduc au niveau local, ainsi que la perte de pouvoir de la corporation des enseignants ; une plus grande participation du secteur privé dans l'offre éducative (plus de compétition et plus de choix pour les consommateurs) ; une proximité accrue entre éducation technico-professionnelle et domaines de la production et des services (Cox, 1997). La compétition est donc introduite, et la sélection sociale vient remplacer la fin de mobilité sociale développée par l'Etat enseignant (Guerrero, 1993).

Les manières de faire de l'Etat dictatorial donnent lieu à une ambiguïté de l'Etat, à la fois subsidiaire et vigie. La dictature impose un cadre qui modèle la réforme. Ainsi au cours des années 1980, il est impossible en réalité d'appliquer parfaitement ce qu'implique le principe de décentralisation ou la liberté du choix entre trois piliers, facilitée par la subvention. L'idée d'accroître la participation des parents (notamment grâce au choix) pour forcer les écoles à chercher à être compétitives, et donc à augmenter la qualité des enseignements et autres prestations, n'aboutit pas complètement du fait même de l'Etat de dictature.

Pour Gauri, le Chili de Pinochet n'applique pas le principe du marché dans son expression la plus totale (Gauri, 1998), ce qui expliquerait les dysfonctionnements de l'éducation. Gauri remarque notamment que, pour que les trois piliers soient le gage d'une qualité accrue, il faudrait que l'information sur les écoles circule parfaitement. C'est le rôle que sont censées jouer les épreuves SIMCE et PER auprès des parents, instituées dès 1982. Ces épreuves resteront un élément clé dans la période démocratique, avec un effort accru pour la publicité des résultats (jusque-là fournis sur demande parentale), un signe que le credo du modèle reste en partie semblable dans les années 1990, puisqu'on cherche à améliorer les outils pour une compétition scolaire efficace.

Gauri considère aussi que le modèle le plus poussé d'expérience néolibérale en éducation ne fonctionne pas parfaitement dans les années 1980 parce que les acteurs principaux, les Chicago Boys, élaborent leur politique dans le secret et l'isolement, ce qui empêche sa consolidation à long terme. Dans les années 1990, il estime que c'est le retour à la démocratie et la participation restaurée d'acteurs comme le Colegio de profesores qui empêche le modèle d'aboutir de manière complète. Sans que nous adoptions son parti pris idéologique, cette observation des manières de faire en dictature permet de dégager une de principales limites du modèle auquel aspirent les experts qui le conçoivent. La compétition n'est pas parfaite, pour nombre de raisons dont nous pourrions ajouter qu'elles ne sont pas propres au Chili. C'est une des limites théoriques des recettes des monétaristes et des approches de l'action publique par le choix rationnel. La circulation des informations ne peut être parfaite dans la réalité. La sélection par le mérite postule une égalité de départ de capital économique, culturel etc. conçue comme naturelle, alors qu'elle ne se donne dans aucune société humaine (Milot, 2001).

Patricia Tomic (1999) estime ainsi que le schéma encensé par Gauri, et supposément imparfaitement réalisé au Chili, donne l'illusion d'une compétition et de l'égalité d'accès aux ressources dans un champ où le capital de départ serait distribué également, alors même que la chasse gardée des classes les plus aisées, le système non subventionné, n'est pas accessible à la majorité de la population. Ainsi, la greffe d'un

discours néolibéral des années 1980 aurait pris sur la culture chilienne en établissant la responsabilité individuelle de faire des choix rationnels dans un marché transparent qui transcende différences sexuelles, raciales, de classe. Les manières de faire des militaires auraient dessiné un nouveau référentiel global de l'action publique. Celui-ci aurait transformé radicalement l'éthique de la société après la décennie 1980. Les débats sur les manières de faire de l'Etat subsidiaire montrent que celui-ci n'est pas absent, même s'il adopte une position de retrait. Il tire les ficelles de l'action publique, et instaure un style qui, à certains égards, persiste par la suite.

Au moment de la réforme, les parents semblent, malgré les imperfections dégagées par Gauri, donner raison à la flexibilisation. Pour reprendre l'analyse d'Hirschman (1970) sur les mécanismes qui régulent la participation des clients en situations de marché compétitifs, devant la variation de la qualité éducative dans les écoles subventionnées, les parents n'ont que l'option de la sortie (*exit*). L'option *voice* est significativement réduite puisque l'opinion des parents n'influe pas sur la gestion des écoles. Les élèves changent beaucoup d'établissements jusqu'à la fin du transfert aux municipalités, en 1986 (Espínola, 1991), sans que la qualité augmente.

Pour ce qui est de la participation, l'organisation des municipalités et la composition des autorités prévalant sous les militaires a permis de maintenir un rigoureux contrôle sur la gestion dans les communes (Hevia, et Pozo, cités par Espínola, 1991), très éloigné de la volonté supposée de stimuler la participation et l'expression de la volonté des citoyens. Le fait que les maires représentent le Président de la République autoproclamé a renforcé le contrôle politique sur la question éducative, et inhibé toute forme d'expression d'opinions de la part de la communauté comme des professeurs (Magendzo, Engaña, cités par Espínola, 1991). Les centres de parents n'ont pas été utilisés comme instance de collecte d'opinions, ou pour savoir ce que les tuteurs pensaient de l'éducation de leurs enfants, mais pour canaliser l'information, les demandes de collaborations financières, de soutien scolaire etc. Cependant, la compétition est bel et bien accrue avec la possibilité de changer d'école. Mais la façon dont les écoles cherchent à attirer les parents n'a pas grand-chose à voir avec la qualité.

Elle a plutôt bien souvent trait à l'ordre, la propreté, l'uniforme, les noms anglais etc. Enfin, l'amélioration des programmes, supposément permise par la liberté accordée à chaque école de définir sa méthode d'enseignement, n'aboutit pas véritablement. Des études (Espínola, 1991) réalisées en 1986 montrent que seules 101 communes sur 272 municipalisées à cette date avaient des projets de développement pédagogique propres. En établissant la flexibilité sur ce point par décret, et en appelant à la créativité sans proposer des programmes d'appui technique qui aident à changer, il était difficile de modifier des pratiques historiquement normées par le contrôle du Mineduc. Selon Espínola, cela rend d'autant plus nécessaire, suite aux années 1980, l'introduction de la transparence de la gestion scolaire, non seulement pour que les mécanismes de marché fonctionnent, mais aussi pour que la relation entre l'école et la communauté devienne un mécanisme effectif de régulation de la qualité de l'éducation.

Quel que soit le point de vue politique depuis lequel on l'observe, la rationalité de l'Etat a donc changé en général, en vertu de principes nouveaux, et l'éducation aussi. Cette évolution a cependant des limites, du fait du contexte de gouvernement militaire, et des contradictions inhérentes aux recettes proposées. Il faut maintenant montrer l'effet de ce style nouveau en éducation sur les acteurs de ce domaine : le corps enseignant et son syndicat ; et les concepteurs des changements des politiques éducatives, dans les années 1960-70, regroupés dans les Centres Académiques Indépendants dans les années 1980.

2.3.2 d) Dépendance des professeurs, effet sur les acteurs

Le ministère de l'Éducation gère depuis le niveau central plus de 90% du budget total, et près de 116 000 fonctionnaires, répartis entre l'administration et les professeurs. Jusqu'en 1980, les professeurs sont des fonctionnaires publics et leur statut est réglementé par la législation commune à tous les fonctionnaires. En 1978, suite aux mandats des ministres de l'Éducation de l'Armée (1973-1978), le régime adopte la loi (D.F.L. 2.327/1978) créant un statut enseignant qui maintient la sécurité de l'emploi mais augmente considérablement l'aspect bureaucratique du travail enseignant, puisque pour gravir les échelons le professeur doit s'acquitter de fonctions administratives ou

techniques (Núñez, 1999). Cette loi n'entre en vigueur que pour deux ans. Elle est remplacée avec la prépondérance acquise par les économistes néolibéraux dans la prise de décision.

Jusqu'en 1979, seules trois Directions de l'Education (primaire, secondaire et professionnelle) administraient depuis Santiago 70% du budget du ministère et plus de vingt-deux mille fonctionnaires, prenant ainsi en charge la totalité de l'éducation primaire et secondaire (Arriagada, Matulic, Trucco, 1979, cités par Espínola, 1991). La nouvelle loi (D.L. 2.200/1978) interdit la négociation collective et les conditions de l'emploi sont désormais fixées entre employeur et travailleur (Picazo Verdejo, 2003).

Dès 1973, les organisations syndicales sont abolies, et en 1974 un syndicat vertical⁷⁸, le Colegio de Profesores, est créé. Il est obligatoire de s'y inscrire pour être enseignant. Instrument supposé de contrôle, il compte de fait plus de 100 000 membres en majorité opposants au régime. Il faudra attendre 1985 pour qu'aient lieu les premières élections internes de ses dirigeants⁷⁹. Face à cet organe officiel, des opposants au régime proches des Partis communiste et socialiste, appuyés par le financement international, créent en 1981 l'Association Corporative des Educateurs du Chili (AGECH), finalement dissoute et intégrée au Colegio à la fin des années 1980 (Picazo Verdejo, 2003). Dès 1984, suite à la première étape qu'est la municipalisation du système, le Plan National de l'Education envisage la réglementation des relations contractuelles quoique soumises au Code du Travail. Il aboutit à la promulgation du Statut de l'Enseignant le 23 février 1987 (Loi 18.602/1987). Cette loi rappelle le caractère privé de la profession, et confie aux municipalités la tâche d'établir leurs propres systèmes de rémunération et de promotion (article 12). Ivan Núñez⁸⁰ rappelle que l'arrivée des militaires au pouvoir aboutit à l'abolition des Ecoles Normales, chargées jusque là de former les professeurs en garantissant l'homogénéité de la qualité de l'enseignement. Cela a contribué à dévaloriser le métier, et à baisser la qualité des professeurs, formés dans des Instituts

⁷⁸ Il s'agit plus précisément d'une association corporative, ou Asociación Gremial, souvent désignée comme un syndicat, mais n'ayant acquis les prérogatives de partenaire social que par convention.

⁷⁹ Entretien avec Dario Vasquez, un dirigeant du Colegio, 7 septembre 2005.

⁸⁰ Entrevue non datée accordée au PIIIE.

Professionnels hors des Universités, puis réintégrés aux Universités contrôlées (revendications des professeurs suite au Congrès National de 1997)⁸¹. Il insiste sur le fait que cette décision ne fut ni dictée par les écrits de Milton Friedman, ni par la Banque Mondiale, mais qu'elle fut prise dans une logique nationale politico-militaire⁸². Les militaires ont paré cette politique des atours du renforcement des enseignants, en créant le Colegio de Profesores. Nuñez explique aussi que la suppression de ces Ecoles Normales n'est pas le cœur du problème de la qualité, puisqu'elles subsistent dans d'autres pays latino-américains dont la qualité éducative est faible. L'ancien ministre de l'Education appelle donc à modérer l'assimilation faite entre perte de prestige du métier d'enseignant, et perte de qualité réelle par rapport aux années 1960-70. Il reste que les liens État-professeurs sont profondément modifiés, au détriment des seconds. Cet effet de la réforme aura lui aussi des prolongements concrets au début des années 1990. Le Colegio commencera à fonctionner activement en démocratie, mais ne sera guère intégré à l'élaboration de la politique éducative avant la fin des années 1990. Il conservera durablement cette posture inconfortable face au Mineduc, qui le place en quelque sorte sur un pied d'inégalité. Il s'agit de montrer maintenant comment la nouvelle rationalité de l'État subsidiaire en éducation est institutionnalisée par les militaires, de manière justement à jeter des ponts avec une éventuelle période démocratique.

2.4 Institutionnalisation

Au cours des années 1980, la dictature fait donc évoluer ses manières de faire et ses recettes. Jusqu'en 1981, le projet pinochettiste, première mouture monétariste qui fait suite à un entretien entre Milton Friedman et le Général en mars 1975 (Santiso, 1997) semble aller au mieux. Mais le manque de capitaux internationaux plonge en 1982 le Chili dans une crise financière qui amène à revoir la copie économique. Les ministres des Finances se succèdent pour redresser la barre (Picazo Verdejo, 2003). Les recettes des Chicago Boys sont forgées par essai erreur, et le choc de la crise remet en cause la

⁸¹ Parmi les dirigeants du Colegio, Dario Vasquez évoque ce problème, le 7 septembre 2005.

⁸² "Dijeron: estas normales son un nido de comunistas." (Nuñez, entrevue au PIIE).

légitimité du régime, acquise grâce à l'économie florissante de la fin des années 1970. Les manifestations, durement réprimées, demandent le départ de Pinochet dès 1984 (Touraine, 1989). Mais les adaptations du modèle économique permettent aux militaires de rétablir la situation au milieu des années 1980. La transition s'amorce alors lentement vers un retour à la pratique démocratique très organisé et limité (O'Donnel et Schmitter, 1986). Parmi ces limites, la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (LOCE, 18.962, parue au Journal Officiel du 10 mars 1990⁸³) est décrétée à la veille du départ des militaires, suite au référendum de 1988 qui refuse à Pinochet la reconduite dans ses fonctions jusqu'en 1997. Cette loi n'est pas pour autant le fruit de la précipitation, puisque le projet de loi en est déposé en examen au Tribunal Constitutionnel le 29 janvier 1990 (n°6583/100). Celui-ci rend un avis le 27 février 1990⁸⁴ à la *Honorable Junta de Gobierno*, la junte militaire, selon une procédure de contrôle de constitutionnalité établie dans la Constitution politique (article 82, n°1 ; article 19, n°11 de la Charte Fondamentale). La Loi institutionnalise notamment cinq aspects fondamentaux de la politique de l'éducation telle qu'élaborée depuis l'arrivée des militaires au pouvoir. L'école primaire (huit ans) est obligatoire et l'Etat doit en assurer un accès gratuit (article 3), tout en veillant à la liberté de choix de l'éducation. Le nombre d'années est fixé à huit ans pour le primaire (*básica*), quatre pour le secondaire (*media*) (article 14). La définition des programmes, l'adoption des Objectifs Fondamentaux et Contenus Minimaux –fins transversales, dites OF/CM- (article 18) est prévue. La tutelle du Conseil Supérieur de l'Education (CSE, article 32) et sa composition –sujette à débats par la suite- sont établies. La définition des trois pré requis pour être reconnu comme une école par le SEREMI, secrétariat régional du ministère (articles 21 et 23), soit la « présence d'un souteneur, entité juridique ou particulier », le

⁸³ Texte intégral de la LOCE en document pdf: http://www.cse.cl/ASP/WEB_CSE_Acerca.asp

⁸⁴ "Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional integrado por su Presidente Subrogante don Marcos Aburto Ochoa y por los Ministros señores Eduardo Urzúa Merino, Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo y Ricardo García Rodríguez. Autoriza el Secretario del Tribunal, Rafael Larrain Cruz."

fait de se plier aux plans et programmes mentionnés à l'article 18, et de posséder le « personnel enseignant adéquat » est fixée. Enfin, le Mineduc a le devoir de fournir un outil d'évaluation périodique de l'acquisition des OF/CM (article 19). On avalise PER et SIMCE, déjà en fonction à cette date.

La question des programmes scolaires et celle du Conseil Supérieur de l'Education (CSE) illustrent le phénomène de transition démocratique dans le champ de l'éducation, et la continuité avec la réforme des années 1980. Les OF/CM, en accord avec le mandat de la LOCE, sont promulgués en janvier 1996 pour l'éducation primaire⁸⁵. Ils donnent un cadre pour l'élaboration par les écoles de programmes originaux, et une base à celles qui n'auraient pas cette démarche d'innovation. Ils constituent une avancée essentielle dans l'actualisation de la structure des contenus des programmes scolaires de ce niveau. Le CSE a notamment le pouvoir d'approuver ou de refuser le cadre programmatique proposé par le Mineduc. Sa composition doit permettre d'envisager une véritable continuité de l'action publique, qui ne soit pas limitée à la durée du mandat de tel ou tel gouvernement.

Ce CSE est un organisme public et autonome⁸⁶. Il est constitué en première instance par Raúl Allard, ministre socialiste de l'éducation du Président Aylwin, le 19 juillet 1990. Le Conseil est présidé par le Ministre de l'éducation. Ricardo Lagos, puis Jorge Arrate, Ernesto Schiefelbein, Sergio Molina, José Pablo Arellano, et depuis 2000 Mariana Aylwin, Sergio Bitar, Marigen Hornkohl se sont donc succédés à ce poste depuis la création du CSE, remplacés en cas d'absence par le Chef de la Division de l'Education Supérieure. Le CSE se compose aussi (LOCE, article 32) d'un groupe de huit conseillers désignés par des entités académiques et sociales diverses : un académique désigné par les universités d'Etat, un autre par les universités privées autonomes, un autre par les instituts professionnels autonomes, deux par les Académies de l'Institut du Chili, un par la Cour Suprême de Justice, un par le Conseil Supérieur des Sciences et le Conseil

⁸⁵ Voir UNESCO, Country Reports, http://www2.unesco.org/wef/countryreports/chile/rapport_1_2.htm

⁸⁶ Voir site CSE: <http://www.cse.cl>

Supérieur du Développement Technique, un par le Commandant en Chef des Forces Armées et par le Directeur Général des Carabineros⁸⁷ du Chili. Le dixième membre est le Secrétaire exécutif, qui ne peut qu'exprimer son opinion.

Les décisions se prennent à la majorité absolue des membres, et chaque membre nommé pour quatre ans peut être reconduit une fois dans ses fonctions. Cette continuité institutionnelle très forte n'est donc pas pour autant une inamovibilité. L'actualité éducative nous invitera à revenir sur ces caractéristiques institutionnelles de cette politique publique au sujet des années 2000. L'absence de représentants du Colegio de Profesores, qui est pourtant l'interlocuteur principal du Mineduc lors des négociations concernant les conditions de travail des enseignants, sera remise en question, ainsi que l'exclusion de ce syndicat de l'élaboration de la politique de l'éducation, et de la réflexion sur le modèle en place.

D'autres acteurs structurent la réflexion sur l'éducation au cours des années 1980. Ils sont appelés à devenir les experts des années 1990. Il est donc très important de connaître la façon dont ils évaluent les politiques passées et en place, et conçoivent les réformes ultérieures des années 1990.

2.5 Acteurs connexes de l'éducation : les Centres Académiques Indépendants (CAI)

Les travaux de Picazo Verdejo décrivent très bien la genèse et la restructuration du social qui sont à l'origine des CAI, qui à la fin des années 1990 auront déjà de longue date élaboré une réflexion et une expertise susceptibles de prendre le relais des technocrates des années 1980 (Lladser, 1986 ; Barra-Zuman, 1987). Ces CAI sont institutionnalisés à mesure qu'ils se structurent, ou se restructurent, sous la dictature.

Après le coup d'Etat est créé le Comité Pro-Paz défendant les victimes de violations des droits de l'homme. Il est le premier forum de rencontre entre personnes et idées auparavant inconciliables, notamment entre l'Eglise et la gauche. Ce Comité est dissout par les militaires et l'Eglise crée le Vicariat de la Solidarité. Elle joue un rôle important dans le développement de centres intellectuels d'opposition. Ceux-ci doivent s'adapter

⁸⁷ Forces de police et de gendarmerie chiliennes.

au nouveau régime, ou bien viennent d'être créés à la suite du coup d'état. En 1974 est créé, sur les cendres de l'Institut d'Etudes Politiques, l'Institut Chilien d'Etudes Humanistes (ICHEH). En 1975 naît l'Académie d'Humanisme Chrétien. Elle est affiliée à une tendance progressiste de l'Eglise, alors que l'Institut garde volontairement contact avec des milieux internationaux plus conservateurs (Picazo Verdejo, 2003) afin de nourrir de manière contradictoire la réflexion, sans se cantonner à ressasser les mêmes idées d'après guerre, qui avaient donné lieu à la réforme de 1964. L'Académie prend en charge de nombreux chercheurs expulsés des universités pour des motifs politiques, et soutient des programmes de recherche portant sur les droits humains, l'économie du travail, l'éducation ou le développement agricole. En 1977, elle accueille le Programme Interdisciplinaire de Recherche sur l'Education (PIIE), quand celui-ci est exclu de l'Université Catholique. Il est en effet formé par des chercheurs laïques de gauche, dont certains joueront un rôle clé dans les années 1990, comme Iván Nuñez, auparavant Superintendant de l'Education sous Allende.

Certains CAI préexistent à la dictature, comme le CIDE⁸⁸, ou l'Institut Latino-américain des Doctrines et des Etudes Sociales (ILADES) créé en 1966. Les organisations non-gouvernementales, CAI compris, sont plus de 500, et comptent près de 12 500 personnes, hautement qualifiées dans le cas de FLACSO⁸⁹, CIEPLAN⁹⁰, SUR, PIIE⁹¹, CIDE⁹² (Tapia, 1989). Avec la fin de la dictature, celles dont le financement venait de la coopération internationale périclitent (Dario Vasquez, 07/09/2005).

⁸⁸ Centro de Investigación y de Desarrollo de la Educación, de financement public actuellement.

⁸⁹ La FLACSO, Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, a été créée en 1957 à l'initiative de l'Unesco et de gouvernements de la région. Elle compte 14 pays : Argentine, Bolivie, Brésil, Costa Rica, Cuba, Chili, Equateur, Honduras, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, République Dominicaine et Surinam.

⁹⁰ Corporación de Estudios para Latino America, fondée en 1976, convertit à l'économie de marché la démocratie chrétienne (Picazo Verdejo). Elle est une « institution académique dont l'objet est l'étude des politiques publiques et de l'économie politique dans une perspective comparée », voir : <http://www.cieplan.cl/>. Elle a un rôle d'expert qu'elle joue encore aujourd'hui auprès des décideurs de la haute fonction publique et des entrepreneurs, en matière de politiques sociales et économiques.

⁹¹ Se définit comme CAI et ONG sans but lucratif, fondé en 1971, appartenant à l'Académie d'Humanisme Chrétien, dont elle est aussi le cœur. Elle veut « contribuer à une société plus juste, dans le cadre du changement d'époque dans l'éducation, avec pour idée que celle-ci est un mobilisateur par excellence de l'être humaine en société ». Le PIIE souhaite avant tout connaître le lien réel qui unit pauvreté et éducation pour pouvoir orienter sa recherche ensuite. Voir <http://www.piie.cl>

L'institutionnalisation du PIIE doit ainsi beaucoup au Canada, à la Suède, à la Hollande et à l'Italie.

2.6 Etat enseignant, Etat subsidiaire : inégalités différentes et continuité des politiques de l'éducation

Ivan Nuñez⁹³ revient sur la période de l'Ecole Nationale Unifiée, le grand projet d'Allende, pour nous permettre de constater que même avec les réformes radicales, autoritaires, structurelles de l'éducation qui ont lieu, une continuité relative, dans certains instruments, peut être observée. C'est intéressant pour comprendre la longue tradition que charrie toute mesure éducative dans le Chili d'aujourd'hui :

...En 74, il y a une logique de guerre ici. Cette réforme se fait en 1974. On décrète en novembre 1973 et on met en œuvre en mars 1974 et à cette époque les Chicago Boys, les néolibéraux ne gouvernent pas au Chili. C'est une question postérieure. Je ne dis pas que l'ENU comme proposition intégrale a été adoptée. Il est évident qu'il serait absurde de soutenir cela. Ce que je remarque c'est qu'on prend certains éléments – non pas secondaires, mais bel et bien importants. Le même concept d'éducation continue existe dans les deux périodes et aussi dans notre politique actuelle.

En fait, certains éléments sont repris, aussi parce qu'il sont mis à l'ordre du jour internationalement. C'est le cas des OF/CM, comme le signale Espínola, mis en place en 1996, suite à la LOCE de 1990 comme on l'a dit, mais aussi dans le cadre de leur popularisation avec la conférence de Jomtien (Thaïlande) de l'Unesco (Unicef, 1990). Il est des idées qui font leur chemin, dans un va-et-vient d'idées avec le reste du monde, et ce dès les années 1980, comme l'explique Ivan Nuñez :

Dans leur grande majorité, ce sont des mesures qui ont été adoptées par le régime militaire, mais pas en tant que reprises de l'ENU. Par exemple, le programme d'éducation à deux voies, qui permet aux étudiants des établissements technico-professionnels, dans leur formation, de

⁹³ Entrevue non datée au PIIE, voire site www.piie.cl

combiner études et travail productif en entreprises. Cette idée fut introduite de l'Allemagne Fédérale à la fin des années 1980 par le ministère de l'Education et les entreprises productives les plus liées à l'éducation technique. (...) Un autre exemple : dans le projet de l'ENU on présentait la vieille idée d'une école unique de pédagogie. C'est-à-dire que l'on considérait que la formation des enseignants était une seule et unique, et que donc la formation initiale devait avoir un sens unifié. Pour mettre en pratique cette idée, il fallait rompre avec des institutions enracinées comme l'étaient les écoles normales. Jusque-là, il y avait des différences entre la formation des professeurs pour l'éducation primaire et secondaire. Ce qu'a fait le gouvernement militaire a été très radical, il les a supprimées et est passé aux universités.

(...) D'un point de vue historique ce fut –à mon avis– positif. Du point de vue de la conjoncture politique ce fut négatif, parce que fait dans une logique de répression avec des fins politiques.

Le gouvernement militaire a donc bel et bien mené des actions visant au développement (Haggard, 1990). L'éducation *parvularia* (maternelle) qui précède le primaire, mise en place avec la Junji⁹⁴, est prise en main par la fille de Pinochet. La Junji poursuit son développement et accueille à la fin du régime 80 000 enfants. Nuñez montre ainsi que, bien que la couverture en ait été très insuffisante, il s'agissait d'une stratégie de conquête d'un appui social.

La continuité peut s'observer aussi dans l'augmentation de la couverture au cours des années 1980, même si celle-ci est due en quelque sorte « à la force des choses » (un système éducatif déjà bien développé à l'arrivée des militaires). Nuñez rappelle qu'en 1935, il y avait 5 000 étudiants au secondaire. Les statistiques⁹⁵ montrent que dès les années 1940 la couverture commence à augmenter, jusqu'à aujourd'hui, ce qui est le signe d'une croissance, même si presque par inertie, de l'éducation secondaire. Nuñez rappelle cependant que le primaire n'a pas crû.

Pour ce qui est des types d'inégalités, et des problèmes auxquels la politique publique doit s'attaquer, le problème n'est plus celui de l'exclusion du système théoriquement universel. Nuñez critique ceux qui cultivent une mythification passéiste de certains instruments de la période d'ISI, qui ne favorisaient guère la mixité sociale au-delà du

⁹⁴ Junta Nacional de Jardines Infantiles, une idée développée sous Frei et entrée en fonctionnement en 1971.

⁹⁵ Nuñez, entrevue non datée au PIIE.

discours⁹⁶. La couverture est de près de 90% à la fin des militaires, ce qui peut encore être amélioré, mais amène néanmoins à déplacer le regard vers d'autres problèmes qui sont au cœur des années 1990, et n'ont plus trait à l'inclusion par extension de la couverture.

Ce chapitre II a donc permis de montrer à la fois la stabilité institutionnelle chilienne, et celle de la politique de l'éducation dans ce contexte. La rupture de Pinochet cherche très vite elle aussi à s'inscrire dans la durée en institutionnalisant les structures mises en place. Les manières de faire de l'État dictatorial se donnent donc les moyens de leur pérennité. Les rapports entre les acteurs de l'éducation sont aussi durablement marqués par cet héritage. Dès les années 1980, des pistes sont lancées pour concevoir une politique des années 1990 qui ne soit ni un retour à l'État enseignant, ni une prolongation des référentiels sectoriel et global de la période Pinochet.

La transition politique vers la démocratie place l'entrée dans les années 1990 sous le sceau de la prudence politique. Il faut construire de nouvelles bases qui ne fassent pas resurgir les conflits des années 1970. La politique de l'éducation se veut pourtant modernisatrice et innovante : il faudra comprendre quelles ruptures et quelles continuités elle trace avec la période précédente.

Un référentiel global neuf tente de s'ériger sur la structure solidement implantée par les militaires. De nouveaux problèmes sont mis à l'agenda. La méthode instrumentale et incrémentale mène à de nouvelles manières de faire qui rendent désormais l'État chilien difficile à classer. Pour comprendre les évaluations divergentes qui peuvent être faites de cette « réforme dans la réforme » des années 1990, il faudra comprendre les positions des divers acteurs, experts, CAI, organismes internationaux et professeurs. On verra ainsi que le référentiel sectoriel évolue avec les mêmes ambiguïtés, entre continuité et innovation, que le référentiel global de l'action publique. Après l'État enseignant et

⁹⁶ Par exemple le Lycée républicain mêlant soi-disant le fils du boulanger et celui du diplômé, dans un modèle social qui en réalité excluait nombreux groupes sociaux non bénéficiaires.

l'État subsidiaire, cet État des années 1990 se veut promoteur, et peine selon certains à se défaire de ses racines institutionnelles plongées dans les années 1980. Ce chapitre III sera donc une étape essentielle de la réflexion, qui permettra d'aborder finalement l'élaboration de la politique des années 2000, qui se dessinera à la fin des années 1990.

CHAPITRE III

LES ANNÉES 1990 : LA MODERNISATION INCRÉMENTALE PAR LES EXPERTS

Ce chapitre III dresse un bilan des années 1980 et des problèmes sociaux à l'agenda au sortir de la dictature. On montrera que les mots d'ordre changent, que de nouvelles politiques adviennent qui ne modifient cependant pas les structures héritées. L'État adopte de nouvelles manières de faire, incrémentales et *top down*, avec l'aide d'experts : les années de semi-clandestinité ont permis aux CAI de devenir les pépinières de l'innovation politique, et donc notamment éducative, du pays. Les acteurs comme le Colegio restent marginaux dans l'élaboration de cette politique, mais obtiennent à nouveau un Statut spécifique (au lieu du code du travail qui les régissait depuis la fin de leur statut de fonctionnaires en 1981). Les idées viennent dans cette période plus des débats internationaux et experts nationaux que de cette organisation syndicale.

3.1 Au sortir de la dictature

La transition à la démocratie est gérée dans un souci de maintien de la stabilité nationale, et ménage une place de choix aux militaires pro-Pinochet dans les instances de surveillance du pouvoir. On le voit dans la LOCE en éducation. Cette transition est prise en main et négociée par les militaires. La violente répression des protestations de la première moitié des années 1980 a contribué à l'adoption par l'opposition d'une attitude conciliante, facilitée par la soumission du général au vote populaire qui lui demande de quitter le pouvoir en 1988. La transition politique se traduit donc par une volonté de renouveau et de continuité à la fois. La Constitution, malgré ses amendements pendant les années 1990, conserve ses bases. Le discours des acteurs qui lancent le changement en éducation est teinté d'un apolitisme qui doit contrecarrer tout nouveau clivage susceptible de diviser le pays et d'amener à ce qui a laissé l'image d'un chaos à l'aube des années 1970. Le Chili de la CPD construit un État promoteur sur les fondations récentes et solides de l'État subsidiaire. La Concertación veut faire le tri, améliorer le modèle de développement dont elle hérite, mais sans pour autant s'en défaire. Il faut

donc présenter la façon dont est gérée la transition, et dresser un portrait rapide de la situation de l'éducation au début des années 1990. Cela permettra de comprendre quels changements sont adoptés, avec quelles manières de faire de la part des décideurs. L'avenir de l'éducation naît directement de ce contexte et suit précisément le cours de la transition, c'est pourquoi il est indispensable de le placer dans ce contexte.

3.1.1 La transition politique

Le plébiscite de 1988 ne reconduit pas Pinochet dans ses fonctions. Il transmet donc le pouvoir à travers des élections présidentielles et législatives, qui portent à la tête de l'Etat Patricio Aylwin Azócar à plus de 55,17% des voix⁹⁷. Aylwin est un démocrate-chrétien présenté par la Concertación de Partidos por la Democracia⁹⁸ en 1989.

On peut appliquer à la transition chilienne la métaphore du jeu d'échecs, utilisée par O'Donnell et Schmitter (1986). En transition, les processus de négociations sont caractérisés par un jeu sur de multiples échiquiers de manière simultanée, et par l'interdiction de deux mouvements : la prise du roi ou de la reine. Ces deux figures symbolisent l'inviolabilité des droits de propriété de la bourgeoisie (le roi), et le statut privilégié du garant de ce premier impératif, c'est-à-dire l'armée, ses biens et sa hiérarchie (la reine). La Constitution de Pinochet, malgré son illégitimité, et les troubles engendrés par les aléas de l'économie dans la première moitié des années 1980, scelle les conditions de la transition. Les divers acteurs se rangent dès avant la fin de la démocratie à une solution négociée qui permette au régime militaire de lâcher du lest (Núñez, 1989) et le discours du consensus s'élabore déjà, sur les cendres de la crise du début des années 1970. Le personnel politique du Chili démocratique veut tourner le dos aux clivages idéologiques et à la violence politique. Il fait le deuil des « mythes passés », tout en rompant avec les « paradis modernisateurs » des Chicago Boys (Núñez, 1989). Bresnahan (2003) parle plutôt d'une transition qui s'est faite de manière discrétionnaire, entre les militaires et l'élite de l'opposition, avec comme accord

⁹⁷ Voir : http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index1989_pres.htm

⁹⁸ Partis réunis pour le "non" au referendum organisé par Pinochet: PS, PRSD, DC, PPD entre autres.

fondamental le maintien du programme économique néolibéral, et l'amnistie pour les atteintes portées aux droits humains. Ces deux types de lectures sont à la source des évaluations divergentes qui seront faites des années 1990 au début du nouveau millénaire. On doit les garder présentes à l'esprit pour comprendre comment se traduisent les résurgences des désaccords, tapis sous l'ordre institutionnel des militaires. La Constitution figea en 1980 un conflit, et bâtit le Chili actuel sur ce clivage muet. Les dissensions au sujet de l'éducation reproduisent exactement cette ambivalence.

3.1.2 La situation sociale et l'éducation à la sortie de la dictature

Il est difficile de trouver des chiffres sur la période précédant la démocratie qui soient comparables à ceux de la période suivante des années 1990, et permettent de saisir les évolutions au cours des années 1980. La CEPAL (2004) précise qu'en 1987, 45,1% de la population totale chilienne est considérée comme pauvre ou indigente.

Dans l'éducation, l'équité n'a pas été au cœur des préoccupations des militaires, et les résultats scolaires obtenus par catégorie socioéconomique (CSE) témoignent de la segmentation profonde qui se dessine au cours de la décennie. Espínola compare les résultats PER et SIMCE portant sur les lycées municipaux et semi-privés (particuliers subventionnés). Le public municipal et le semi-privé sont les deux principales structures éducatives. Espínola divise la population en quartiles de CSE, du 1^{er} plus aisé au 4^{ème} plus défavorisé, et montre l'évolution de la distribution de la connaissance en prenant pour exemple le pourcentage d'objectifs rencontrés dans l'apprentissage de l'espagnol. Le tableau n°5 montre l'évolution de l'équité, qui reste faible, et de la qualité en forte baisse au cours des années 1980.

Tableau n°5 : Répartition des résultats scolaires mesurés par PER et SIMCE par catégorie socio-économique, 1982 à 1990 (résultats obtenus en espagnol).

		PER		SIMCE	
CSE	1982	1983	1984	1988	1990
1 ^{er} quartile	72,4	68	74,1	74,6	61
2 ^{ème} quartile	61,6	57,3	64,2	63,3	55,2
3 ^{ème} quartile	54,1	50,2	56,8	51,6	47,8
4 ^{ème} quartile	48,7	46,7	52,4	44,2	37,6
Total national	58,6	54,7	61,4	58,4	50,4
CSE	67	62,7	69,2	69	58,1
1 ^{er} +2 ^{ème} quartile					
CSE	51,4	48,4	54,6	47,9	42,7
3 ^{ème} +4 ^{ème} quartile					

Source Espínola (1991)

Le libre marché a été au cœur de la stratégie de l'Etat. Il a amené à réduire le nombre de textes destinés à l'étude, a renforcé les inégalités en modifiant la part des apports municipaux et familiaux en éducation, et a réduit aussi la quantité de nourriture distribuée dans les écoles. Les énormes différences de résultats dans l'acquisition des connaissances montrent que le marché n'est pas un mécanisme susceptible de répondre seul aux demandes sociales d'égalité accrue (Espínola, 1989). Les résultats sont certes meilleurs dans le système particulier subventionné. Mais ce n'est pas parce que le marché a permis d'en améliorer la qualité, mais plutôt parce qu'on y trouve les enfants venus des milieux les plus aisés. Cela peut sembler évident mais il est important de le préciser à l'heure où se déterminent les évolutions dans le modèle d'éducation, au début des années 1990. La division par quartiles montre donc qu'au sein du groupe le plus riche, toujours au-dessus des autres en termes de résultats d'apprentissage, on observe une régression très nette de 1982 à 1990. L'éducation ne remplit donc aucun de ses

objectifs des années Pinochet (optimisation et formation de capital humain), et ne remplit aucun de ceux qui sont ajoutés avec le retour de la démocratie (équité, qualité).

3.2 Les réformes des années 1990

La réforme installe l'éducation dans l'opinion publique et à l'agenda politique comme une priorité stratégique de la société chilienne. L'évolution de la dépense en témoigne, plus importante que la croissance du PIB, et passant de 524 762 millions de pesos en 1990 à 1 487 256 en 2000⁹⁹ (García Huidobro, 2000).

3.2.1 Etapes d'une réforme incrémentale

Le gouvernement Aylwin fait de l'éducation sa priorité (Aylwin, cité par Picazo Verdejo), et cela restera le cas pour le mandat suivant (Cox, 1997). Plusieurs changements sont apportés à cette politique, certains allant dans le sens de ce qu'avait engagé la dictature avec la LOCE (le nouveau programme cadre de 1996 « Objectifs Fondamentaux et Contenus Minimaux »), d'autres le corrigeant (les Statuts Enseignants), ou en prenant le contre-pied (Programme des 900 écoles). Ce dernier, première mesure prise par le gouvernement Aylwin dans l'éducation, est une mesure de discrimination positive et de ciblage qui permet de comprendre le style de la CPD.

En effet, ce ciblage ne peut être assimilé aux politiques de « filets de sécurité » du type de ceux de Pinochet, consistant à diriger une « assistance » de misère vers les plus défavorisés. Ici, il s'agit d'instaurer une nouvelle utilisation de la focalisation : elle doit en l'occurrence mettre le pied à l'étrier des jeunes défavorisés, et implique leur participation. C'est une approche visant à la « résolution de problème », et non à l'assistance. Cela permet d'éviter les blocages institutionnels liés au déplacement de ressources, et permet une gestion moins politisée. Comme le rappelle Carol Graham (2000), ces programmes observés dans divers cas latino-américains (Bolivie et Chili notamment) ne doivent pas faire oublier la nécessité de réformer l'ensemble du secteur public, et les institutions. C'est ce que s'emploie en partie à faire la CPD au cours des

⁹⁹ En pesos constants.

années 1990. C'est donc un cas de réinterprétation des outils des militaires vers des fins sociales nouvelles (Picazo Verdejo, 2005). Les nouvelles manières de faire de la CPD mêlent ainsi innovation et continuité, afin de définir une nouvelle manière d'envisager l'action publique en éducation.

On dégage trois catégories d'évolution de la politique éducative chilienne au cours des années 1990 : le financement, la pratique enseignante, l'apprentissage. En même temps que sont prises ces mesures, une vaste réflexion de concertation sur la façon d'amener des changements profonds, tournés vers l'équité et la qualité, est amorcée. Elle donne lieu au rapport Brunner¹⁰⁰ en 1994. La stratégie est double : action immédiate, et outillage (diagnostic et propositions) pour l'élaboration de l'action à venir.

Pour le financement, la dépense totale du Mineduc atteint à nouveau en 1993 les chiffres de 1982. De 1 594 000 \$US en 1982, elle tombe jusqu'à 1 158 000 \$US en 1990. En 1993, le Mineduc dépense à nouveau 1 621 000 \$US, en 1996 il atteint 2 235 000 \$US. Le co-paiement est mis en place en 1993. Passé un certain montant de frais de scolarité demandés aux parents dans le semi-privé, l'Etat fera décroître la part de son apport sous forme de subvention (dite *semi voucher*).

Côté pratique enseignante, le cas du premier Statut Enseignant¹⁰¹ illustre bien les difficultés rencontrées par le gouvernement en procédant par une méthode progressive, qui superpose de nouvelles manières de faire à une structure éducationnelle née de principes que l'on voudrait modifier indirectement, mais qui limite forcément ces changements ponctuels. Ce statut (Loi 19.070 de 1991) sort les professeurs du Code du Travail, définit nationalement leurs conditions de travail (horaires maximaux, vacances etc.), augmente les salaires, attribue des bons de formation, d'expérience professionnelle, de travail dans des conditions difficiles, et garantit une haute stabilité du poste. Ce Statut est la mesure la plus sujette à controverse de la période. Elle va en effet à l'encontre du système de subventions à l'élève (*semi voucher*), en empêchant les

¹⁰⁰ Du nom de son rédacteur principal, le Ministre Secrétaire Général du Gouvernement. Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, "Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI, Edit. Universitaria, Santiago 1995.

directeurs¹⁰² de modifier leur équipe enseignante pour l'ajuster au nombre d'élèves inscrits et donc à l'argent disponible. En sclérosant en partie la gestion, cette mesure a néanmoins donné les conditions de satisfaction du professorat indispensables pour la mise en place du reste de la réforme. L'augmentation d'environ 10% du nombre d'enseignants de 1991 à 1993, avec le retour à la démocratie, est donc accompagnée de déséquilibres financiers du secteur municipal (public).

Le deuxième Statut Enseignant (Loi 19.410 de 1995) corrige cette contradiction à l'aide du PADEM et du SNED, mis en œuvre dès 1997, et il revalorise les salaires. Le Plan Annuel de Développement de l'Education Municipale permet de réduire peu à peu les équipes enseignantes. Le SNED, Système National d'Evaluation de la Pratique des Écoles, les évalue en fonction du type d'élèves pris en charge, et établit des incitations aux équipes d'enseignants qui améliorent les apprentissages.

Côté apprentissage enfin, on passe d'une focalisation sur les 10% d'écoles les plus pauvres à un élargissement des fins. Cela donne lieu aux programmes dits *intégraux*. Le *MECE-Básica* (1992), Programme d'amélioration de l'équité et de la qualité de l'éducation préscolaire et primaire, met en place plusieurs innovations grâce au financement de la Banque Mondiale : un programme spécial d'attention aux écoles rurales, un Programme d'amélioration éducative (PME) qui incite à échanger les expériences innovantes par un système de concours, le « Réseau connecté » (*Red Enlace*) qui assure l'accès à l'informatique. Le *MECE-Media* (1995), après deux ans de préparation technique et politique, et fort des leçons du *MECE Básica*, investit deux fois plus (207 millions de \$US, le double du coût du *MECE-Básica* au primaire), et enrichit la version-test implantée au primaire. S'y ajoutent des innovations dans les programmes, la création d'un espace de discussion professionnel chargé d'organiser les changements pour chaque lycée, le travail sur le rejet par certains jeunes –notamment très pauvres– du lycée par la mise en place d'ateliers (Lemaitre, 1997).

En 1996, un nouveau programme-cadre de l'enseignement primaire met en œuvre la LOCE de 1990. La liberté d'établir les méthodes d'enseignements en complétant les

¹⁰² *Sostenedores*.

programmes et l'actualisation des disciplines viennent consacrer les dispositions prises par les militaires.

La journée scolaire est étendue, les enseignants renforcés, et en 1996 est mis en place le projet Montegrande, nouvelle mesure de focalisation visant à créer des expériences innovantes dans les lycées techniques, qui soient la colonne vertébrale de l'introduction de nouvelles pratiques, en termes d'éducation comme de gestion. Cette expérience, appelée à son origine (en mai 1996) Lycées d'Anticipation par le Président de la République¹⁰³ doit appuyer près de 40 000 étudiants mettant en place des projets innovants et prometteurs en termes d'équité et de qualité, et qui comptent sur l'appui de la communauté¹⁰⁴.

Au-delà de toutes ces mesures, l'effort de réflexion de fond amène le gouvernement de 1994-2000 à inviter un Comité Evalueur sur la Modernisation de l'Education à poser un diagnostic et à faire des propositions pour l'avenir de l'éducation. Composé notamment de nombreux membres de l'opposition de droite (Alianza, composée de l'UDI et de la RN¹⁰⁵), il témoigne d'un effort de concertation dans l'élaboration des politiques publiques. Le Comité estime qu'il faut créer un fonds spécial pour l'éducation subventionnée à l'aide de privatisations¹⁰⁶. Le gouvernement convoque ensuite la Commission Nationale de Modernisation de l'Education en 1994, qui formule une politique nationale de réforme de l'éducation (Commission Nationale pour la Modernisation de l'éducation, 1995). L'élaboration d'un agenda national fait l'objet de négociations tout au long de l'année 1994, et aboutit en janvier 1995 à un « Accord Cadre pour la Modernisation de l'Education Chilienne » entre le Gouvernement et les partis représentés au Parlement. Il aboutit notamment au Statut Enseignant de 1995. Il montre surtout clairement la manière de faire du gouvernement : la politique doit être le fruit d'un accord général pour devenir une politique publique à long terme. Il s'agit d'éviter des blocages systématiques grâce à la méthode incrémentale, pas à pas. Les

¹⁰³ Il annonce alors un nouvel investissement de 1 500 000 de \$US avant 2000.

¹⁰⁴ Entreprises, communauté locale, institutions d'enseignement supérieur.

¹⁰⁵ Unión democrática independiente et Renovación Nacional.

¹⁰⁶ Notamment la privatisation de CODELCO, ce que même les militaires n'ont pas fait en remettant en cause les politiques d'Allende.

mesures adoptées sont légion. En parallèle, est mené un travail de réflexion et de concertation. Cependant les mesures sont largement prises dans une logique *top down*, que ce soit la politique de ciblage, les *MECE*, ou les évaluations du comité pour la modernisation de l'éducation. Un Etat promoteur est défini à travers ce processus.

3.2.2 La logique des réformes des années 1990 : qualité, équité, concertation

3.2.2.a) Un Etat aux priorités revisitées

La rationalité de l'Etat change avec les années 1990. Cristián Cox (1997), coordinateur du programme MECE du ministère de l'Education¹⁰⁷, définit la nouvelle priorité qui doit guider l'évolution de l'éducation, et qui modèle des outils sur mesure pour cette politique. L'équité doit fournir l'égalité d'opportunités, tant dans les processus que dans les résultats. Ce dans une société de personnes toujours diverses, mais qui ne soit pas segmentée. Pour lui, il s'agit d'un nouveau concept d'équité, qui ne repose plus sur la provision nationale homogène, mais soit réorientée vers une provision différenciée, en fonction de la diversité des groupes concernés, et en vue d'obtenir des résultats similaires.

L'équité dans les années 1990 est donc : la provision différenciée pour l'obtention de résultats similaires ; l'attention particulière aux nécessités des groupes qui sont socialement et culturellement plus éloignés du langage de l'école ; la focalisation et la discrimination positive dans l'accès aux facteurs et à l'appui technique (Cox, 1997).

C'est cette fin qui doit donner son sens à la nouvelle manière de cibler, et réorienter le modèle. García Huidobro (1999), alors Chef de la division de l'éducation générale du ministère de l'Education, et Arellano (2000), ministre de l'Education sous Frei, précisent que la réforme de l'éducation chilienne cherche à améliorer la qualité des apprentissages et sa distribution sociale. Ce but suppose des changements profonds dans la manière de concevoir la responsabilité de l'Etat en matière d'éducation. On passe d'un Etat qui se chargeait de donner un service éducatif pour tous, à un Etat qui s'engage

¹⁰⁷ MECE: Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación.

à ce que les étudiants atteignent des objectifs d'apprentissage réels grâce à leur présence à l'école. De l'extension de la couverture à la qualité, Huidobro ne fait pas démarrer la Réforme en 1982 (décentralisation), en 1989 (LOCE), mais, comme Cox (1997), aux nouvelles mesures de retour à la démocratie (discrimination positive du *Programa de las 900 escuelas*). L'Etat réinterprète le concept d'égalité éducative en passant d'une politique qui donne autant à chacun, à une politique qui différencie pour des résultats plus homogènes. On s'éloigne aussi résolument des systèmes universalistes, et la démarchandisation n'est pas à l'ordre du jour. Les mesures de discrimination positive visent-elles donc l'équité ou la qualité ? Pour les acteurs que sont Cox et Huidobro, c'est une seule et même tâche.

3.2.2.b) Le discours du changement de paradigme

Les mots d'ordre changent, et il est indéniable que la rationalité de l'action est elle aussi modifiée. Il faut cependant distinguer discours du changement de paradigme et réalité politique. Au-delà des volontés de transformer le référentiel sectoriel en remodelant le référentiel global, il reste que ce n'est pas un paradigme nouveau qui voit le jour.

Pourtant c'est bien ce que présente le Mineduc: paradigme nouveau, une politique qui soit véritablement d'Etat, c'est-à-dire qui transcende les clivages politiques et donc les aléas électoraux. Selon Cox, la réforme de l'éducation des années 1990 a appliqué une stratégie sans précédent dans l'histoire du pays. Celle-ci a consisté en une intervention « systémique », « soutenue sur une large période de temps », visant à transformer les contextes et pratiques enseignantes, sans toucher, pendant les cinq premières années, aux programmes, à la structure du système, à son système d'évaluation.

C'est aussi un mode d'action concerté, voire consensuel, que la CPD souhaite voir se dégager de son action. Cox (1997) considère que c'est la première fois du siècle que les consensus sociaux et politiques sur la centralité et la nature des changements requis garantit à la réforme un temps long, qui permette un changement culturel, avec un cadre de politiques qui assure le maintien de l'élan transformateur. Bien qu'il n'y ait pas changement de structures, il y a, pour ces acteurs, changement de paradigme (Kuhn,

1983). Si c'est une caractéristique de la réforme, comment juger si un tel changement de paradigme advient réellement? Les cycles du paradigme, *pré-scientifique* (désaccords entre les acteurs), *normal* (stabilisation), de *crise* (où le sens interne et le pouvoir rassembleur du paradigme s'épuisent et amènent un changement, c'est-à-dire une nouvelle phase *pré-scientifique*) s'appliquent seulement partiellement au Chili. L'approche par paradigmes suppose que les changements advenus ne naissent pas tant du changement de contexte socio-économique, que d'un « changement important du contenu des politiques publiques (...), conséquence d'une mise en cause accumulée des politiques déjà en place » (Hall, 1993 : 277). Au Chili, il n'y a pas véritablement changement de paradigme dans les années 1990, mais évolution progressive au sein du même paradigme : on parle d'*apprentissage* par les acteurs. Les années 1990 sont-elles un cas d'apprentissage par rapport à la réforme entamée dans les années 1980 ? La notion de référentiel de Jobert (1992 : 222) permet de concevoir le type de changement à l'œuvre. Il décrit ce référentiel comme un fruit. Son noyau dur est composé d'un « ensemble de croyances et de normes profondes, et un ensemble de stratégies qui définissent le champ des actions acceptables et inacceptables »¹⁰⁸. Il est enchâssé dans la gangue protectrice des plans et programmes censés mettre en œuvre les principes centraux de ce noyau dur. Le changement ne provient alors pas d'une crise directe du noyau dur, mais d'un « processus d'apprentissage fondé (...) sur la transformation des scènes périphériques des politiques publiques » (Jobert, 1992 : 222). Ici, la réforme procède bien par modifications extérieures, et on assiste sans aucun doute à un changement de référentiel tel que défini ci-dessus. Etant donné l'absence de radicalité du processus, cette approche est compatible avec la persistance d'un noyau dur encore peu éraflé par l'apprentissage manifeste des couches superficielles de cette politique publique. L'approche de Jobert permet de décrire le processus chilien. Le bilan des années 1990 et les problèmes à l'agenda dans les années 2000 permettront plus loin de constater que le problème reste de savoir *en quoi* le noyau dur évolue -s'il évolue-, et vers quoi. En tous cas, on ne peut, au-delà du discours légitimant, parler de changement

¹⁰⁸ Dictionnaire des politiques publiques, 2004 : 316.

de paradigme. Il n'y a en effet pas de remise en cause de l'ensemble des politiques éducatives passées (années 1980), mais plutôt volonté d'en corriger les excès.

3.3 Le rôle de l'Etat : nouvelles manières de faire

La conception même du rôle de l'Etat change avec les années 1990. Cox reprend, pour illustrer ce changement, l'analogie proposée par Osborne et Gaebler (1992). L'agence centrale ne doit plus être, sous la CPD, l'Etat *rameur*, producteur de services, mais plutôt l'Etat *barreur*, qui ajoute à ses outils traditionnels que sont la loi et le budget l'utilisation croissante de méthodes d'évaluation, d'information, et d'incitation. C'est un Etat qui délègue des fonctions et crée des réseaux d'appui dans la société civile. Il conçoit comme une de ses fonctions essentielles le fait de veiller activement, par des programmes explicites et soutenus dans le temps, à la qualité du système dans son ensemble, à travers des pratiques de discrimination positive visant à l'équité. L'Etat ne remet donc pas en cause la décentralisation éducative, et ne cherche pas à briser des structures, mais plutôt des logiques d'action dans une politique éducative repensée.

Le centre agit à travers de nouveaux moyens dans un système décentralisé, qui a des capacités de direction et d'orchestration d'un nouveau genre, et qui combine son action aux régulations du marché. (Cox, 1997)

L'action de l'Etat reste *marchandisée* et *familialisée*. L'action publique est menée en vertu d'un discours qui s'élabore au sortir de la dictature, et qui tente de préciser les contours d'un nouveau type d'Etat, dans lequel on ne retrouve plus seulement les traits de l'Etat subsidiaire pinochettiste¹⁰⁹, ni de la structuration « corporatiste-conservatrice » qui la précède. C'est un discours de la modernisation qui est bel et bien enraciné dans une réalité tangible : l'action du Mineduc évolue, de manière incrémentale mais indéniable, au cours des années 1990. Elle vise sans aucun doute équité et qualité, et les

¹⁰⁹ libéral-résiduel d'Esping Andersen (1999).

deux termes sont souvent accolés, ce qui forcera d'ailleurs les évaluateurs des années 1990 à les dissocier par la suite.

3.3.1 Un Etat post-néolibéral ?

Il s'agit toujours d'habituer à se passer de l'Etat, puisque la focalisation des ressources est censée changer d'axe une fois le problème résolu. Cependant, selon les analyses de Picazo Verdejo (2005), la logique libérale-résiduelle céderait le pas (ou plutôt se doublerait ?) d'un processus de soutien différencié qui pallierait les inégalités engendrées par le modèle. C'est ce qu'elle désigne comme l'Etat post-néolibéral. Doit-on suivre ses pas et inventer une nouvelle catégorie pour comprendre les modalités d'action de l'Etat chilien ? Les nouvelles manières de faire ne visent pas un statu quo social à fonctions légitimantes pour la coalition au pouvoir, mais bien une amélioration du social. Ces outils ne seraient donc pas un filet de sécurité du type des focalisations préconisées par les recettes néolibérales, mais bien une méthode à visées intégratives. La rationalité politique est la recherche de l'équité. En cela on assiste bien à une hybridation innovante du modèle libéral-résiduel, dont le but est d'habituer à se passer de l'Etat (Esping Andersen, 1999). La *démarchandisation* et la *défamilialisation*, c'est-à-dire le degré auquel les individus, ou les familles, peuvent maintenir un niveau de vie socialement acceptable en dehors d'une participation au marché, ne sont pour autant pas non plus derrière ces nouvelles manières de faire, qui ménagent toujours un rôle fondamental quoique non exclusif au marché. Comme dans les années 1980, l'Etat continue d'être présent pour organiser. Mais il l'est aussi dans ses décisions stratégiques envers certains secteurs sociaux, et dans la quantité de ses dépenses. Plusieurs terminologies ont cherché à mettre l'accent sur cette spécificité. Pour Cox, cela revient aussi à parler d'un Etat capable (*Estado capaz*) (Cox, 1997 : 19), par opposition à celui des années 1980, *minimaliste*, et à celui des années 1970, *maximaliste*, selon la description de Grindle (1993). Schifelbein (2001)¹¹⁰, confirme cette évolution et précise que l'Etat doit rester présent en assurant cinq fonctions essentielles afin que les acteurs

¹¹⁰ Ancien ministre de l'éducation (mars à septembre 1994).

contribuent adéquatement au système. Il doit : définir de manière démocratique les objectifs éducatifs ; générer les conditions et incitations nécessaires pour que ces acteurs poursuivent ces objectifs ; intervenir efficacement pour compenser là où les résultats ne sont pas adéquats ; stimuler l'identification de stratégies éducatives qui permettent d'améliorer la qualité de l'éducation.

Pourtant, pour certains auteurs, le passage à l'Etat post-néolibéral décrit par Picazo Verdejo (2005) correspond plutôt à l'approfondissement d'un véritable Etat de marché. On reviendra sur ces critiques des manières de faire des années 1990 dans le chapitre IV, pour comprendre le contexte de l'élaboration du protocole de 2000. En tous cas, après quelques années de transition, le nouveau type d'action de l'Etat ne semble pas apte à résoudre le problème des inégalités sociales. Il introduit un souci de rentabilité dans les politiques sociales, là où les militaires adoptaient des mesures plus paternalistes (et donc gratuites, quoique dérisoires) envers les défavorisés (Weyland, 1999). Les méthodes de l'Etat subsidiaire étaient ciblées, *top-down*, et propres à encourager une culture de la dépendance (assistance) stigmatisant les bénéficiaires (Hojman, 1996). Les années de transition réutilisent le ciblage mais en introduisant la nécessité du *bottom up* : projets structurés à la base et rentabilité sont au cœur de la méthode. La pauvreté a bel et bien diminué dans les années 1990, mais Hojman montre que le modèle chilien inégalitaire a paradoxalement vu surtout le quatrième quintile¹¹¹ de la population profiter du mélange entre politiques démocratiques, économie néolibérale et politiques sociales néolibérales repensées, de 1989 à 1992. On aperçoit aussi la nécessité des distinctions conceptuelles faites au chapitre I entre les types d'Etat, et son corollaire, la question des référentiels, et l'importance de distinguer le discours sur la politique publique, de son contenu observable dans les faits.

¹¹¹ Le premier étant le plus pauvre et le cinquième le plus riche.

3.4 Les acteurs du changement

3.4.1 Moderniser : le changement incrémental et instrumental par les experts ?

Le leitmotiv modernisateur proposé par les experts de l'éducation dans les années 1990 est à la croisée de l'héritage intellectuel et institutionnel chilien, et du contexte international, qui place le thème de la modernisation éducative au cœur des stratégies et débats sur le développement pendant cette période. La méthode employée pour élaborer la réforme éducative aide à comprendre les limites qu'elle implique en termes de participation : elle est incrémentale, instrumentale, construite par des experts.

La méthode incrémentale est revendiquée et illustre bien la notion de référentiel (Jobert, 1993) présentée plus haut. Elle se double d'une stabilité des équipes innovantes, qui permet le phénomène d'apprentissage recherché volontairement par les experts. Bien que se soient succédés cinq ministres de l'éducation et deux gouvernements entre 1990 et 1997, le noyau technique responsable est resté le même depuis le début de la transition en 1990 (Cox, 1997), ce qui a eu un impact direct sur la « cohérence des différents programmes, leur croissance, et l'apprentissage par la mise en œuvre ».

C'est un trait caractéristique des politiques de la décennie que de s'être précisées tout en amplifiant leur portée, à mesure de leur propre avancement (...) la stabilité de cette avancée – dans les orientations et le cadre directeur – est ce qui a permis l'apprentissage, c'est-à-dire la découverte pratique de ce qui est efficace ou non. (Cox, 1997)

L'incrémentalisme définit la manière dont s'organisent les principales étapes du changement pendant cette période. Il n'y a pas de moment privilégié de changement, qui amènerait par exemple un décret de l'exécutif à remodeler le système. On procède par étapes successives, construites les unes à partir des autres. L'idée est de produire un crescendo, du projet des 900 écoles, touchant les 10% les plus pauvres de la société, à une dynamique qui entraîne le ministère, le gouvernement, l'Etat et la société dans son ensemble. On en vient donc à réformer toute l'éducation primaire subventionnée, puis l'ensemble de l'éducation secondaire, et enfin à des mesures portant sur le fonctionnement du système scolaire, les programmes, la formation des professeurs (Cox,

1997) : on retrouve bien là l'application volontariste du modèle proposé par Jobert (1992).

Cependant, la méthode incrémentale du *muddling trough* (Lindblom, 1959) est ambiguë. Celle-ci peut ne modifier que marginalement la situation, voire même mener au *statu quo*. Les décisions prises tendent dans ce cas à être fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements qui sont déjà en vigueur. On peut pourtant aussi argumenter que les décisions incrémentales s'inscrivent souvent dans une « logique de préparation aux décisions plus fondamentales, ou dans leurs procédures de mise en œuvre » (Lindblom, 1959). En fait, il est difficile de déterminer, face au contexte chilien, si l'on est dans la phase de préparation d'un changement fondamental (version des acteurs du Mineduc), ou dans celle de mise en œuvre (partiellement vraie avec la LOCE et l'évolution des programmes en 1996, mais aussi dans le maintien et l'enrichissement des structures décentralisées). C'est là toute l'ambiguïté de cette méthode.

Un regard critique porté sur la méthode « concertationniste » permet d'observer que l'approche incrémentale ressemble de près à ce qu'on pourrait aussi désigner comme de l'instrumentalisme. Cette méthode a été étudiée par le néo-institutionnalisme pour expliquer le changement. Ainsi, Hall (1993) distingue les objectifs des réformes de leurs instruments, pour classer les divers types de changements, à l'aide d'une approche qui insiste sur le poids des routines dans l'innovation. Jobert (1994) considère lui aussi que le changement politique passe plus par les recettes que par les grandes finalités. Lascoumes et Le Galès (à paraître¹¹² : 274) définissent les instruments comme des institutions au sens sociologique du terme :

...Un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures, qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective.

¹¹² Cité dans le Dictionnaire de Politique Publique, 2004.

Ils remarquent que :

Pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut être un utile masque de fumée (...) pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme modernes.

Cette critique, quoique sans doute trop systématique, nous permet de mieux comprendre une partie de celles faites par les analystes de l'action de la CPD à la fin des années 1990, qui considèrent essentiellement que l'apolitisme méthodologique (accent sur les instruments, incrémentalisme) a masqué une continuité bien trop nette avec la période précédente. De plus, la modernisation au Chili naît idéologiquement d'une modernité occidentale qui, après la deuxième guerre mondiale, associe cette idée à celle du progrès. Le développement de nombreux pays a depuis montré qu'on pouvait se distancier d'une vision « rostowienne » (Rostow, 1978) homogène du développement. Ce concept de modernisation semble parfois être repris dans le sens commun qui domine les discours de ceux qui élaborent et mettent en place les politiques publiques aujourd'hui (Parker-Gumucio, 1998-1999). Pourtant, son contenu n'est pas évident. La modernisation produit la société de demain par l'éducation. La société, à travers l'Etat et les politiques adoptées d'un commun accord par tous les acteurs, définit l'orientation, le contenu, la méthode, la pédagogie, l'institutionnalité et les moyens qui la déterminent pour chaque période historique. Comme le rappelle Parker Gumucio, aujourd'hui au Chili s'élabore *le type de modernisation*, de qualité et d'équité désirables, et non *la modernisation en soi*.

Alain Touraine (1989) évoque l'Amérique latine en général, et les reconfigurations économiques et politiques qui suivent la crise de la dette du début des années 1980. Le Chili est un peu décalé dans sa transition politique par rapport à cette crise : il est donc un peu différent, puisque la transition politique n'est pas consécutive à un bouleversement socio-économique. Les leçons dégagées s'appliquent néanmoins tout à fait à la dynamique que l'on observe dans le cas de la réforme de l'éducation, même si

l'ouvrage est antérieur à la transition chilienne. Les différents modèles de développement latino-américains, concentrés sur les indicateurs macro-économiques, se sont appuyés sur des sociétés nationales à l'unité factice. La crise de la dette est venue fissurer ce modèle. Economiquement d'abord, cela va de soi. Puis, en signant définitivement l'échec du projet développementaliste stato centré autoritaire¹¹³, elle a permis de questionner l'équilibre des forces sur lequel s'était élaboré ce modèle. L'illusion d'une évolution générale vers la 'modernité', qui se fasse à l'abri du politique, c'est-à-dire loin du conflit, du débat, a vécu. Alain Touraine souligne la vigueur avec laquelle les différents Etats ont su répondre aux formes prises par la crise. Selon lui, les politiques doivent s'éloigner de la dichotomie inutile, et idéologique, entre l'accès à la représentation et donc à la participation politique, et le fait de satisfaire à la rationalité économique mondiale. Il envisage volontiers un Etat revigoré, qui permette l'accès plus démocratique à la formulation des politiques, qui puise sa force dans la transition démocratique qui double la crise, au lieu de l'envisager comme une menace. Touraine, au moment où il porte son regard sur l'Amérique latine, envisage une transition de ce style pour le Chili, celui-ci venant d'évincer Pinochet de sa vie politique. Mais pour lui, la transition doit viser d'emblée à l'inclusion, car sans elle le modèle de développement est rendu plus fragile à mesure qu'il se déploie, justement parce qu'il repose sur une supposée unité politique, un pacte qui n'existe pas en réalité. Or la méthode *top down* du changement social en éducation manifeste la difficulté à réaliser cet impératif dans la transition vers un modèle de développement économique sain socialement et politiquement juste. Elle est aussi directement liée à l'héritage de la LOCE.

3.4.2 Les acteurs : experts ou mouvements sociaux ?

La LOCE inclut experts universitaires et autorités politiques suprêmes (militaires, autorités judiciaires etc.), mais elle exclut les représentants des professeurs. Les acteurs

¹¹³ Ici il faut remarquer que d'autres modèles fonctionnaient encore comme sous l'ISI, qui prend fin au Chili avec les années 1970. Cependant, la manière de faire est comparable : le régime de Pinochet ne développe certes pas une économie stato-centrée, mais ses méthodes sont tout à fait celles d'autres dictatures prétendant amener la prospérité par un pouvoir radical autoritaire : un développementalisme en somme (Haggard, 1990)

de l'élaboration témoignent de cette méthode top down, qui nuit à la représentativité démocratique et à l'intégration d'idées véritablement susceptibles d'entamer un débat de fond sur les réponses que l'on peut apporter aux inégalités. L'hypothèse néo-institutionnelle de March et Olsen (1989) s'illustre ici par la façon dont le changement est limité à une situation sub-optimale institutionnalisée.

3.4.2.a) Experts, CAI et débats internationaux

L'expertise est « une activité principalement orientée vers la résolution de problèmes » (Trépos, 1996), « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » (Restier-Melleray, 1990). Les responsables des programmes dits de modernisation des années 1990 viennent en partie des CAI. Ils popularisent des idées qui existaient déjà dans les années 1960, qui considèrent que l'éducation par l'Etat enseignant n'est pas forcément une panacée, ni la condition *sin equa non* de la vie démocratique. García-Huidobro (PIIE) a été chargé du Programme des 900 Ecoles et du Programme d'Education Primaire Rurale. Iván Núñez (PIIE) a participé à la mise en place du premier Statut Enseignant, et Cristián Cox (CIDE) fut responsable du MECE de 1992 à 1997. Le discours du changement de type d'Etat est largement véhiculé par ces mêmes acteurs. Cox (1997) estime que la politique éducative chilienne résulte d'une nouvelle manière de combiner l'intervention étatique et celle du marché pour réguler le secteur. Cette vision est confortée par l'expertise de forums internationaux comme la CEPAL, l'UNESCO, ou la coopération bilatérale. Il rappelle que c'est bien sous la dictature, au cours des années 1980, que se sont élaborées les propositions des CAI rompant avec l'Etat enseignant, mais aussi avec un système décentralisé « décapité », sans un centre susceptible de l'articuler et de l'orienter vers de nouveaux niveaux de qualité, et qui en même temps veille à l'équité (García Huidobro, 1989 ; PIIE, 1989). L'Institut de Coopération Ibéro-américaine d'Espagne et le PIIE ont aussi organisé en 1989 un séminaire de politiciens et d'experts de l'éducation sur le thème des « Réformes Educatives dans les Transitions Démocratiques », après que le PIIE a étudié en 1988 l'effet des politiques des militaires sur la structure du système éducatif dans l'ouvrage

« Rupture et construction de consensus dans l'éducation chilienne ». Le CED organise en 1988 un séminaire multidisciplinaire intitulé : *L'éducation actuelle sert-elle au Chili et à sa jeunesse ?*

Le Chili puise son inspiration de la communauté épistémique de l'éducation dans les réseaux internationaux. Les *communautés épistémiques*, notion empruntée aux relations internationales, de plus en plus présente dans l'étude des transferts de politiques publiques, permet d'identifier les réseaux d'experts partageant vision du monde et appréhension commune des problèmes (Saint Martin, dans Boussaguet et al., 2004: 215). La *Conférence Mondiale sur l'Education pour tous*¹¹⁴, qui se tient à Jomtien (Thaïlande), en mars 1990, pose les bases de la vision des organismes internationaux sur la question au début des années 1990. Elle est développée par la CEPAL et l'UNESCO notamment à travers l'ouvrage de 1992 « Education et Connaissance : axe de la transformation productive dans l'équité ». Cette même année, comme mentionné plus haut, la Banque Mondiale finance le programme *MECE-Básica*, précurseur d'une réforme qui sera étendue par la suite au secondaire. Le Chili joue la carte de cette expertise étrangère liée à la Banque Mondiale, la CEPAL et l'UNESCO, dès le début des années 1990, d'une manière volontariste. Il s'engage dans un processus de diversification des perspectives, afin d'optimiser les apports venus de pays aux modèles de développement et aux politiques sociales très variés : c'est le sens de l'envoi de professeurs en voyages d'études à Cuba, au Canada, en France, en Espagne, à Singapour¹¹⁵. L'Etat va aussi demander à l'OCDE d'analyser les faiblesses de son modèle, qui donnera lieu à un rapport en 2004. Cette manière d'agir permet de dépasser certains clivages nationaux au bénéfice de la légitimité d'emblée accordée aux expériences internationales, selon certains dirigeants du Colegio de Profesores¹¹⁶.

¹¹⁴ Sur Jomtien : « Conférence Mondiale sur l'Education pour Tous », « Satisfaction des besoins primaires d'apprentissage : une vision pour les années 1990 », UNICEF, NY, 1990. Le nouveau paradigme apparaît de la manière la plus développée dans : CEPAL et UNESCO « Education et Connaissance : axe de la transformation productive dans l'équité », Santiago du Chili, 1992.

¹¹⁵ Voir entretien : Maria Traverso, Mineduc, 23 septembre 2005.

¹¹⁶ Voir entretiens en général.

Cette technocratie revendiquée se manifeste au sein même du ministère. Les nouvelles priorités (qualité et équité) amènent à créer un pôle « technico-politique » (Cox, 1997), nouvelle sorte de fonctionnaires chargés d'être en quelques sortes les « autorités techniques du ministère ». Méthode de promotion des « chercheurs ou des pédagogues réformateurs » (Reich, 1991, cité par Cox, 1997 ; Braslavsky et Cosse, 1996), que l'on retrouve dans la décennie 1990 au Brésil, en Argentine, en Uruguay. L'exécution des programmes chiliens a amené l'implantation de nouvelles équipes dirigeants, multidisciplinaires, très expérimentées, dont la couleur politique importe peu, et qui appartiennent à des réseaux internationaux de circulation de la connaissance et des experts. La tournure technocratique est renforcée par la permanence de ces noyaux d'experts au long des années 1990. Iván Núñez, dans l'entrevue accordée au PIIE (entrevue non datée site PIIE), explique l'importance de distinguer une politique « volontariste », du type de l'ENU, d'une politique « réaliste basée sur la connaissance », telle que celle élaborée et mise en place pendant les années 1990.

Cette manière de procéder ne va pas sans heurts à l'intérieur même du Mineduc, car la mise en œuvre amène des groupes différents à travailler ensemble. Les nouvelles équipes techniques arrivent au ministère et se heurtent à la tradition des fonctionnaires de longue date, qui ont une autre vision de ce qu'il faut faire. Les niveaux de salaires, le prestige professionnel, les appréciations et les motivations politiques sont différents et rendent parfois difficiles les relations de travail (García Huidobro, 2000). Le MECE introduit un conflit entre tradition et changement, car il ne fait pas partie de l'institutionnalité du ministère (Molina, 2000).

3.4.3 Conséquences de l'expertise sur la participation

Les analyses néo-marxistes, pluralistes et élitistes rendent l'expertise « coupable par association » (Saint Martin, dans Boussaguet et al., 2004), et dénoncent sa participation à la rationalisation des choix publics, un « projet technocratique usurpateur de pouvoir politique » (Benveniste, 1972 ; Fischer, 1990). Pourtant l'expertise peut être politisée, et les experts ne forment pas un bloc monolithique, on le constate sous les Chicago Boys

(méthode essais erreurs), comme pour l'éducation dans les années 1990. Les manières de faire ont-elle cherché à mêler un type d'« expertise associative » (Lochard et Simonet-Cusset, 2003, cité par Saint Martin), c'est-à-dire permettant une « reconnaissance accrue du milieu associatif en tant que lieu de production des connaissances » ? C'est ce que laisse supposer la description qu'en fait Molina (2000), Ministre de l'Education de 1990 à 1994. Il précise qu'il est nécessaire de chercher un consensus pour mener une politique d'Etat. La CPD a-t-elle lancé une réforme, ou transformé en politique publique stable une réforme qui la précède, mais était illégitime car résultant du conflit sur lequel s'était fondé l'autorité militaire ?

Je crois que c'est une des forces de la politique chilienne de l'éducation : elle s'est transformée en une politique d'Etat, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'y apporter des modifications fondamentales, mais seulement des petits changements d'emphase ou de méthode. C'est un processus en marche qui ne permet pas de marche arrière, parce que le pays entier, d'une certaine manière, s'est inscrit dans ce processus¹¹⁷ (Molina, 2000).

Molina mentionne les types d'accords trouvés sous son ministère. Il décrit les deux étapes de réflexion engagées dans les années 1990 comme « technique »¹¹⁸, puis « institutionnelle »¹¹⁹. Deux accords supplémentaires sont trouvés : un pour deux ans avec les professeurs, un au niveau du Parlement. Les députés de l'opposition donnent leur aval pour adopter un cadre qui serve aux mesures ultérieures, incrémentales, prises pour l'éducation (une ligne directrice plutôt que du cas par cas). Le Colegio ne participe donc pas à l'élaboration de la réforme, et il semble que ce ne soit pas son rôle, aux yeux du Ministre. Tout cela dans le cadre d'une politique qui vise à établir des fondements immuables pour le système éducatif. Molina identifie les problèmes du professorat en excluant toute réflexion globale sur le modèle éducatif : les salaires baissés jusqu'en 1990, la croissante déresponsabilisation des familles, le manque de discipline. Il faudra

¹¹⁷ Je souligne tous les propos cités par Molina dans cette sous-partie.

¹¹⁸ Propositions du Rapport technique dit Brünner.

¹¹⁹ Réunion de la Commission Nationale pour la Modernisation de l'Education, composée de représentants du parlement, des universités, de l'éducation privée subventionnée, des collèges particuliers payants, des municipalités.

revenir sur les revendications des professeurs, dans les années 1990 pour élaborer la politique des années 2000¹²⁰ : les membres du Colegio aspirent bel et bien à un débat sur les structures, entre autres choses, et les fondements philosophiques de la société que l'éducation bâtit. Molina explique la fréquente opposition du Colegio par le fait que celui-ci se méprend sur le rôle qu'il peut avoir face au gouvernement :

...Les professeurs se plaignaient de leur faible participation dans le processus de réforme. Il faut préciser que la participation suppose qu'il y ait quelqu'un qui ait la responsabilité de décider, en entendant et en écoutant ; mais ce n'est pas de la co-gouvernance¹²¹ (Molina, 2000).

Pourtant, une approche technique par les outils se heurte à des limites sociales et politiques. Si les politiques sociales jouent un rôle-clé quant à la cohésion, la participation, la démocratie, il est bien certain que les outils ne sont pas neutres. Oublier leur influence conduit à modifier de façon inefficace les fins de systèmes de protection sociale (Filgueira, 2002). C'est donc le reproche fait par certains à la méthode incrémentale. La LOCE et les méthodes réformistes employées sous Pinochet ont donc contribué au style *top down* et à l'exclusion d'acteurs-clé de l'élaboration de la politique éducative dans les années 1990.

3.4.3.a) Le Colegio de Profesores

Le Colegio s'engage dans plusieurs grèves (les plus importantes en 1996, 1998) au cours des années 1990, sous Aylwin et sous Frei. Comme on l'a vu il n'est pas représenté dans le Conseil National de l'Education prévu par la LOCE de 1990. La JEC¹²² est une réforme qui n'a fait l'objet d'aucune consultation, elle est annoncée en 1996 par le Président au Parlement¹²³. Dans cette période de transition se joue aussi l'avenir du Partido Comunista de Chile, PCC, au sein du Colegio, puisque la méthode concertationniste qui va peu à peu tenter d'adopter des manières de faire plus

¹²⁰ Chapitre IV.

¹²¹ Je souligne tous les propos cités par Molina dans cette sous-partie.

¹²² Jornada Escolar Completa, mesure organisant une présence quotidienne plus longue à l'école, pour améliorer la qualité de l'éducation.

¹²³ Dario Vásquez, entrevue 7 septembre 2005.

consensuelles, apolitiques, de compromis avec l'Etat –et sa rationalité *néo-* ou *post-néolibérale-* ne correspond pas aux méthodes et aux fins du PCC. Le Colegio lance son propre processus interne et démocratique de consultation afin de rester l'interlocuteur du gouvernement pour comprendre ce que souhaitent les professeurs. Celui-ci aboutit à un document de onze points, résultat de la Consultation Nationale du Colegio qui a lieu en 1997. Il faudra y revenir au sujet de l'élaboration de la politique de sortie de transition, scellée par l'accord de novembre 2000 entre Colegio et Etat. Le Colegio, du fait des manières de faire de l'Etat, subit des scissions internes entre ailes radicales et centristes (PC et Fuerza Social). Ce sont des répercussions de la méthode incrémentale, apolitique, des experts. La grève de 1998 montre le rapport de force inégal qui oppose Colegio et Mineduc du fait de la LOCE : le ministère dispose de moyens de faire plier toute opposition gréviste (donc de conflit ouvert), en rallongeant l'année scolaire. Au cours des années 1990, le Colegio peine en fait à imposer son rôle d'interlocuteur central pour la prise de décision, et n'a que peu de moyens de faire valoir ses vues. Il cherche donc à se donner ces moyens, par un effort de légitimation accrue de son rôle. C'est le sens du Congrès consultatif national de 1997. Cet effort sera récompensé lorsque l'effritement du soutien à la Concertation mène au ballottage de Lagos entre les deux tours de l'élection de 1999-2000, et à la frénésie de promesses sociales du candidat.

Ce chapitre a donc permis de montrer les filiations entre méthodes et type d'Etat des années 1990, et structure éducative inchangée, du fait d'un champ des possibles restreint par l'existence de la LOCE. Cette loi, et le fait que le modèle conserve ses structures même si la dépense éducative augmente, sont les signes d'une forte continuité. La méthode technocratique a de lourdes conséquences sociales puisqu'elle écarte de l'élaboration les idées d'acteurs représentatifs et élus (bien qu'à l'interne seulement), comme le syndicat enseignant.

CHAPITRE IV

LES ANNEES 2000 : INCLUSION DU COLEGIO ET IMPASSE DE LA REFLEXION SUR LE PUBLIC

Le modèle des années 1990 innove à bien des égards, mais reste enfermé dans les institutions des années 1980. Les critiques adressées à l'ensemble de la politique de la Concertation, et l'évolution des chiffres de la pauvreté et des inégalités, constituent le contexte social dans lequel est engagée une réflexion sur les blocages de l'équité depuis la fin des années 1990 au Chili. Le travail de consultation et d'élaboration sur l'éducation, mené par le Colegio et le Mineduc, permet d'adopter un protocole en 2000. Celui-ci est un cadre pour les politiques à venir, mais l'avenir de ses propositions doit passer par le goulot d'étranglement des marges de manœuvres étroites permises par le cadre de la LOCE et du scrutin binominal. Dès lors, l'intégration de toutes les parties est délicate, et les inégalités persistent à être reproduites par une structure éducative « en mille feuille », où chaque strate sociale dispose de son éducation. La revue de presse exhaustive réalisée pour les années 1997-2005 montre à la fois quels sont les problèmes à l'agenda, et la pierre d'achoppement des relations entre Mineduc et Colegio. La conflictualité a bel et bien baissé, mais elle s'est déplacée à l'intérieur des groupes d'acteurs, comme en témoignent la scission entre Junto Podemos Más et Fuerza Social y Democrática, et les divergences fondamentales entre les interlocuteurs du Colegio rencontrés en entrevues. Finalement, ce chapitre IV montre que l'accès à l'élaboration de cette politique publique est verrouillé pour certaines idées. Ainsi la notion de référentiels, qui semblait décrire convenablement les années 1990, ne convient plus pour les années 2000. Celles-ci prouvent que le noyau dur du référentiel sectoriel est institutionnellement protégé contre toute intégration d'idées allant à son encontre (réflexion sur le sens du public, sur la structure en trois paliers, qui sont des thèmes affectant les inégalités et engendrant leur reproduction sociale).

4.1 Bilan critique des années 1990 : un Etat postnéolibéral, ou néolibéral ?

Les changements amenés par la CPD en général ne font pas l'unanimité, et nombre d'analystes sont très critiques envers la méthode consensuelle, dite *apolitique*, de gestion de la Concertation. On peut les rapprocher des analyses critiques de l'expertise comme méthode. Il faut présenter ici ces analyses, au moins comme discours témoignant d'une perception bien réelle de l'action publique, et qui est le fait d'une partie de la population chilienne. Cela permettra de comprendre le cadre général de la conflictualité de certains thèmes à l'aube du XXIème siècle. Comme signalé plus tôt, l'institutionnalité héritée de Pinochet correspond à une pacification autoritaire des conflits en cours à l'époque, et non à une concertation. Plus on s'éloigne de la période de transition, plus il est délicat de justifier l'étroitesse du champ des possibles politiques.

Pour Agacino (2003)¹²⁴, l'action globale de la Concertation n'est que la continuation du modèle mis en place par Pinochet. Il parle d'une « contre-révolution arrivée à maturité par l'entremise de l'administration civile », après la phase fondatrice de 1975 à 1981, et la phase de consolidation et d'ajustements, de 1982 à 1989. Il considère que les réussites ont été le fait d'analyses produites par des *think tanks* libéraux, et estime que les problèmes d'équité dans la distribution sont inéluctables dans un tel modèle de développement. Bresnahan (2003) et Cademartori (2003) estiment qu'il existe des tensions irréductibles entre le modèle de développement mis en place et la démocratisation. Cademartori dresse le portrait d'un Etat « prédateur, dépendant et exclusif, (...) condamnant les Chiliens à la plus grande vulnérabilité » (Cademartori, 2003 : 96). Il n'a aucun doute quant à la nature intrinsèquement néolibérale du modèle.

Selon Bresnahan, le programme de la CPD présentait dès Aylwin une alliance contradictoire entre continuité et changement, puisque le changement politique et la continuité économique sont largement incompatibles, étant donnés les partis qui composent cette Concertación. Il faut remonter aux contradictions fondatrices de la CPD pour comprendre les critiques adressées à cette « hybridation politique ». Avant le coup d'Etat, l'électorat chilien était divisé en trois forces de poids comparable :

¹²⁴ Professeur d'économie à l'Université Centrale du Chili.

l'extrême droite, les démocrates chrétiens, unis en 1964 pour faire échec à la gauche, composée des socialistes et communistes. Sous Allende, cette alliance persiste, jusqu'aux débuts de la période militaire, qui selon la démocratie chrétienne devrait briser la gauche et être de courte durée. La DC entre dans l'opposition en se rendant compte que Pinochet s'installe. C'est le « renouveau » socialiste qui permet la réconciliation de ces adversaires historiques, avec la remise en cause de l'héritage idéologique de l'Unité Populaire, en partie responsable du coup puisqu'il avait généré une polarisation politique extrême du pays (Bresnahan, 2003). Les communistes se trouvèrent marginalisés par cette évolution, puisqu'ils préconisaient la résistance armée pour en finir avec les militaires. La CPD est notamment prisonnière d'institutions parce qu'elle représente un spectre politique qui a souvent été disparate avant les années 1990. Nef (2003) estime que la fusion de la démocratisation et de la prospérité dans un modèle de réussite néolibérale n'est qu'une « construction sémantique » véhiculée par des médias de masse majoritairement contrôlés par la droite. La réalité montre plutôt une « promesse démocratique non tenue » (Bresnahan, 2003), et des pratiques politiques élitistes (Nef, 2003). L'idée que la croissance est le mécanisme le plus efficace pour réduire la pauvreté est fausse et serait la source des échecs de la CPD. Ces affirmations demandent sans doute à être nuancées, on le verra au sujet de inégalités et de la pauvreté à la fin des années 1990. Il reste que l'effort concertationniste est loin de susciter le consensus politique espéré. Ces auteurs évaluent le modèle de développement dans son ensemble, pour montrer notamment que la réduction de la pauvreté par une politique de flexibilisation du marché du travail tend à étendre la pauvreté à la population travailleuse, alors qu'avant elle était cantonnée aux chômeurs ou aux travailleurs informels (Escobar, 2003).

L'effacement de l'Etat subsidiaire au profit d'un autre type d'Etat n'a rien d'évident dans les faits pour certains. Pour Guerrero (1993), depuis 1973 le Chili est un « laboratoire d'expérimentation de politiques sociales » qui a écarté l'Etat régulateur au profit de l'Etat subsidiaire. Aujourd'hui objet selon lui d'un large consensus national, ses recettes semblent prévaloir en Amérique Latine, alors qu'elles ont échoué à résoudre

les problèmes de l'extrême pauvreté, des inégalités socio spatiales, voire du développement puisque le niveau de vie reste très inférieur à celui d'un espagnol par exemple. Le fait que le Chili soit présenté comme un *exemple type* alors même qu'on connaît bien les défauts structurels du système, doit beaucoup au contexte de crise qui guide la recherche de solutions en politiques sociales depuis les années 1980. Il s'agirait selon Taylor de prouver la viabilité du capitalisme (Taylor, 2003).

Ces débats permettent de montrer l'acuité des questions du modèle de développement au Chili, et le parti pris inévitable qui prévaut dans de nombreuses publications sur le thème, pro- ou anti-CPD. Les questions de développement, malgré les discours homogénéisants véhiculés soit par les organismes internationaux, soit à l'inverse par les analyses systémiques portées sur ces organismes, opposent souvent deux visions, qui correspondent aussi à deux écoles de pensée. D'un côté les étapes de Rostow (1978) prédisent à tous les pays du monde la prospérité par l'accumulation du capital et le décollage industriel. Cette approche linéaire ancienne se retrouve souvent dans les discours sur le sous-développement, et notamment au Sud, où la persistance de la pauvreté dans les pays riches a tendance à être ignorée. Les théories de la dépendance (Berberoğlu, 1992), ou du système-monde (Wallerstein, 1974), ont fait des émules que l'on retrouve aussi dans les évaluations actuelles faites du modèle chilien. Dans les deux cas, les analyses sont souvent normatives, aussi sérieuses soient les données utilisées, et articulent un discours sur un projet politique de manière proactive. C'est une difficulté dans l'évaluation d'une politique dite de développement, qui est au fond une politique publique. Il faut donc s'efforcer ici de présenter de la manière la plus neutre possible la diversité des points de vue.

Ce qui est indiscutable, c'est que les politiques économiques dites de marché ont permis de réduire la pauvreté, mais pas l'inéquité du modèle de distribution. Pour Weyland (1999), elles ne font qu'exacerber le problème. Les analyses économétriques menées dans les années 1990 montrent que 80% de la réduction de la pauvreté sur la période est due à la croissance, création d'emplois inclusive, et non à l'amélioration de l'équité des revenus (Larrañaga, 1994). La structure du modèle éducatif, telle que décrite jusqu'ici (à

trois vitesses) est bien une politique sociale de marché, qui contribue à un certain agencement des schémas redistributifs (Esping Andersen, 1985, 1999). Les critères de performance et de productivité ont été introduits par Aylwin puis Frei dans les programmes sociaux et le secteur public, après qu'ils aient observé que la seule augmentation des dépenses ne permettait pas d'améliorer la quantité ni la qualité des services fournis aux citoyens (Weyland, 1978 :82), et parce que la Banque Mondiale les exhortait à une réforme de l'Etat. Manuel Antonio Garretón (2000) estime lui aussi que la CPD doit accomplir son devoir social, maintenant que la transition est passée.

L'action de la CPD est mise en regard, à l'aube du nouveau millénaire, avec le discours qu'elle produit sur cette action. Les lenteurs font resurgir les débats contradictoires longtemps évincés de l'action publique. C'est finalement le signe d'une démocratisation, mais aussi peut-être la promesse de blocages irréductibles nés de visions du monde divergentes, conciliées jusque là de manière artificielle. Le regard porté sur l'éducation fait écho à cette tendance générale dans le Chili de la fin des années 1990. Les entretiens montrent bien une dichotomie entre deux types de discours, l'un aspirant à des débats structurels, portant sur le pacte social et remettant en cause la « transition pactée », contractuelle, du type décrit par O'Donnell et Shmitter (Riveros, Vasquez, Pavez, respectivement dirigeants et président du Colegio); l'autre estimant que seule l'expertise, synonyme du dépassement des querelles partisans, permet d'envisager qu'une société avance de concert (Monsalve –Colegio, UDI- et Traverso –cette dernière perçoit cependant la contradiction inhérente à cette approche). Entre débat sur la structure ou sur les fins, le paradoxe chilien est conforté par l'écho qu'il trouve dans la littérature internationale. Les années 1990 portent à leur faite l'apolitisme et la promotion du changement par les instruments –qu'on pense seulement au succès des discours sur la bonne gouvernance.

4.2 Analyses critiques de la réforme de l'éducation dans un contexte international

La question de l'influence des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale, l'UNICEF ou le FMI dans la définition par les gouvernements nationaux des politiques

sociales qui accompagnent les ajustements structurels de l'économie est très documentée. On retiendra ici seulement quelques exemples qui semblent le mieux éclairer la situation chilienne.

On n'expliquera pas ici le rapport entre gouvernants nationaux et organismes internationaux : rappelons simplement qu'il est complexe, plus ou moins fort selon les secteurs et les pays concernés. Surtout, il n'est ni unilatéral, ni direct. Il reste que si de nombreux types de réformes de l'éducation sont comparables en termes de recettes en Amérique latine, c'est parce que la circulation des idées y est intense, est médiatisée en partie par des organismes de développement comme la BID, la BM, le FMI etc. (Deacon B., Hulse M., Stubbs P. ; 1997). Les réformes de l'éducation prônées par la Banque Mondiale ne sont pas aptes à lutter adéquatement contre la pauvreté (Bonal ; 2004 : 664). Bonal évoque l'idée largement diffusée selon laquelle le nombre d'années de scolarité devrait croître, pour dépasser dix ans, afin que la population puisse profiter de la mondialisation. Ainsi, la principale mesure du mandat de Ricardo Lagos a été d'amener le nombre d'années d'éducation à douze ans. L'auteur montre que cette mesure ne sert à rien si les systèmes scolaires deviennent de plus en plus polarisés, reflétant et entretenant les inégalités sociales. Il est en effet inutile, si on veut réduire les inégalités, de donner accès à une école dont la valeur est socialement la plus basse. C'est le risque dans des systèmes à deux vitesses tels que ceux hérités de la privatisation du social (Taylor ; 2003). Au Chili, les trois piliers allant du public au privé¹²⁵ n'ont pas été remis en cause par la CPD, de la démocratie chrétienne aux socialistes. L'éducation comme lutte contre la pauvreté et/ou contre les inégalités est donc limitée dans son efficacité par la structure même du système. En outre, la focalisation vers des groupes cibles plus vulnérables, largement utilisée sur le continent, est censée éviter les imperfections de l'Etat et du marché. Or le fait que le système génère toujours de nouveaux groupes vulnérables, et un déplacement de la focale, montre que ces mesures ciblées devraient être plus profondes et plus amples. En bref : plus ambitieuses, et donc... moins focalisées.

¹²⁵ décrits plus en détail dans la partie suivante.

En fait, la vague d'ajustements structurels et les rigueurs qui s'en sont ensuivies pour les populations sont la marque des années 1970-1980. Avec les années 1990, de nombreux gouvernants latino-américains semblent passer à un discours de l'équité (Mulot ; 2001), qui fait écho à la nouvelle exigence de l'UNICEF (Cornia, Jolly et Stewart, 1987, cités par Mulot, 2001) : « pour un ajustement à visage humain ». On retrouve clairement la *croissance dans l'équité* de la CPD post Pinochet. L'analyse que Mulot propose du cas du Guatemala après 1996 peut en grande partie expliquer le cas chilien. Il déconstruit le postulat selon lequel une meilleure éducation augmenterait les salaires mécaniquement. Il rappelle que de nombreux autres facteurs rentrent en jeu, et notamment les caractéristiques du marché du travail (informalité, vulnérabilité devant le risque social, critères racistes, de classes, de genre, chômage). Selon Mulot, la théorie du « capital humain » est remise au goût du jour et postule une société d'acteurs également libres de leurs choix, notamment parce qu'ils seraient égaux face au risque. Mais c'est nier que les réformes structurelles néo-libérales ont pris place dans des sociétés déjà profondément inégalitaires. Les mesures prônées (subsidiarité, ciblage, sous-traitance) sont des mesures de compensation. On passe dans les discours des années 1990 de ces mesures à des « réformes de seconde génération ». Mais pour l'auteur, il n'y pas réforme, mais poursuite de la logique de compensation d'un système économique qu'on légitime par un discours de l'équité. Mulot estime que les années 1990 voient l'avènement du vrai Etat néo-libéral, en lieu et place de l'ultralibéralisme des mesures d'austérité des décennies précédentes. Taylor, dans le même ordre d'idées, justifie sa recherche par la nécessité de modérer l'enthousiasme suscité dans les organisations internationales comme la Banque Mondiale par l'« idéal-type » chilien. Cette vision enchantée des succès chiliens ne serait pas tant le fruit d'un succès incontestable, que celui d'une pensée en contexte de crises. C'est la crise traversée par le Sud en général depuis les années 1980 (qu'on pense à la crise de la dette en Amérique latine) qui a amené des réformes structurelles de l'économie (dites de première vague), dont Williamson (1994) a par la suite résumé la relative homogénéité à travers une formule qui a fait florès : le « Consensus de Washington ». Cette crise globale n'est donc plus

tant économique que sociale. Elle crée une nécessité de légitimation d'un modèle économique lourdement remis en cause pour ses implications sociales. Les succès de la CPD par rapport à certains indicateurs sociaux (pauvreté) ont vite fait d'en populariser les méthodes. Le modèle chilien de la seconde vague de réforme vient à point nommé pour les tenants de ce modèle économique. Mais c'est abstraire le Chili de son contexte historique que de faire de ce cas l'exemple à appliquer ailleurs, preuve de la bonne santé de cette économie ayant appliqué l'orthodoxie néolibérale.

D'autres, notamment représentés au sein du Colegio de Profesores, s'opposent pourtant à cette vision, et se rangent du côté d'une continuité sous-jacente des années 1980 aux années 2000, continuité qu'ils condamnent et qui les pousse à juger que leur accord avec le gouvernement en 2000 n'a été qu'un jeu de dupes. Ceux-là en appellent à l'avènement d'un Etat solidaire. On voit que l'action de l'Etat est au cœur des débats qui ont surgi au sujet de la gestion de la transition par la Concertation. Lagos entend gérer ces critiques de manière concertée, tout en ayant une faible marge de manœuvre pour renverser la vapeur sur un problème comme les inégalités. Le pacte de transition institutionnel en impatient certains, tout en ayant réussi à enraciner les manières de faire, les logiques et limites qui en découlent pour l'action publique.

Il est temps de présenter l'évolution des indicateurs sociaux de pauvreté et d'inégalités au cours des années 1990, pour ensuite la mettre en parallèle avec les inégalités structurelles maintenues par la réforme des années 1990.

4.3 Les inégalités sociales : l'éducation « problem-solving » ?

4.3.1 Les inégalités sociales

Les réformes macroéconomiques ont permis de réduire la pauvreté et l'indigence beaucoup plus vite que sous les militaires (Gatica et Reinaldo Ruiz, 1993). Si l'on prend en compte les dépenses publiques reçues par les diverses couches de population, les aides et la provision de services de santé ou d'éducation, les inégalités sont un peu moins prononcées (Aninat, 1997), mais pas de manière significative, comme le montre l'évolution du coefficient de Gini dans le tableau 6. Le modèle économique et social

chilien reste un des plus inégalitaires du continent, dans des proportions qui n'ont pas connu de changement dramatique au cours de la décennie.

Tableau n°6 : Coefficients de Gini¹²⁶. Quatre catégories de pays inégalitaires en Amérique latine.

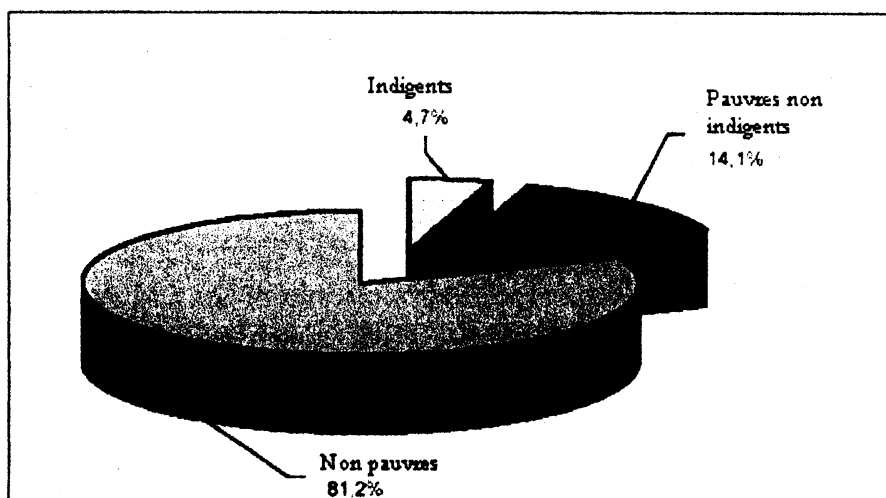
Très haut		1994		1997		1999		2002	
Brasil	0,627	Brasil	0,621	Brasil	0,638	Brasil	0,640	Brasil	0,639
Honduras	0,615	Nicaragua	0,582	Nicaragua	0,594			Argentina c/	0,590
Guatemala	0,582							Honduras	0,588
Chile	0,574	Colombia b/	0,579	Colombia b/	0,577	Honduras	0,564	Nicaragua	0,579
Panama b/	0,545	Honduras	0,560	Guatemala	0,560	Colombia b/	0,564	Colombia b/	0,575
Bolivia d/	0,538	Chile	0,553	Chile	0,560	Chile	0,559	Bolivia b/	0,554
México	0,536	Panama b/	0,548	Honduras	0,558	Rep. Dominicana	0,554	Chile	0,550
Colombia b/	0,531	Mexico	0,539	Panamá b/	0,552	Perù	0,545	Rep. Dominicana	0,544
Haut				México	0,539	México	0,542	Guatemala	0,543
				Perù	0,532	Argentina c/	0,542	El Salvador	0,525
				Bolivia b/	0,531	Panamá b/	0,533	Perù	0,525
				Argentina c/	0,530	Ecuador b/	0,521		
				El Salvador	0,510	El Salvador	0,518	Panamá b/	0,515
Argentina c/	0,501	Bolivia b/	0,514	Venezuela	0,507	Bolivia b/	0,504	México	0,514
Uruguay b/	0,492	Paraguay b/	0,511	Paraguay b/	0,493	Venezuela	0,498	Ecuador b/	0,513
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,471	Argentina c/	0,508			Paraguay b/	0,497	Paraguay b/	0,511
Moyen		El Salvador	0,507			Costa Rica	0,473	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,500
		Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,486					Costa Rica	0,488
		Ecuador b/	0,479						
Ecuador b/	0,461	Costa Rica	0,461	Ecuador b/	0,469	Uruguay b/	0,440	Uruguay b/	0,455
Costa Rica	0,438	Uruguay b/	0,423	Costa Rica	0,450				
Bas				Uruguay b/	0,430				

Source : CEPAL, Panorama Social de America Latina 2004

Le part des pauvres et indigents reste élevée (graphique 1). La « ligne de pauvreté » est déterminée par le revenu minimum nécessaire à la satisfaction des besoins alimentaires et non alimentaires. Les foyers pauvres sont donc ceux dont les revenus ne suffisent pas à rencontrer les besoins primaires de leurs membres (avec une différence rural-urbain). L'indigence est déterminée par le revenu minimum nécessaire par personne pour couvrir le coût d'un panier alimentaire.

¹²⁶ 0 est le plus équitable et 1 le moins.

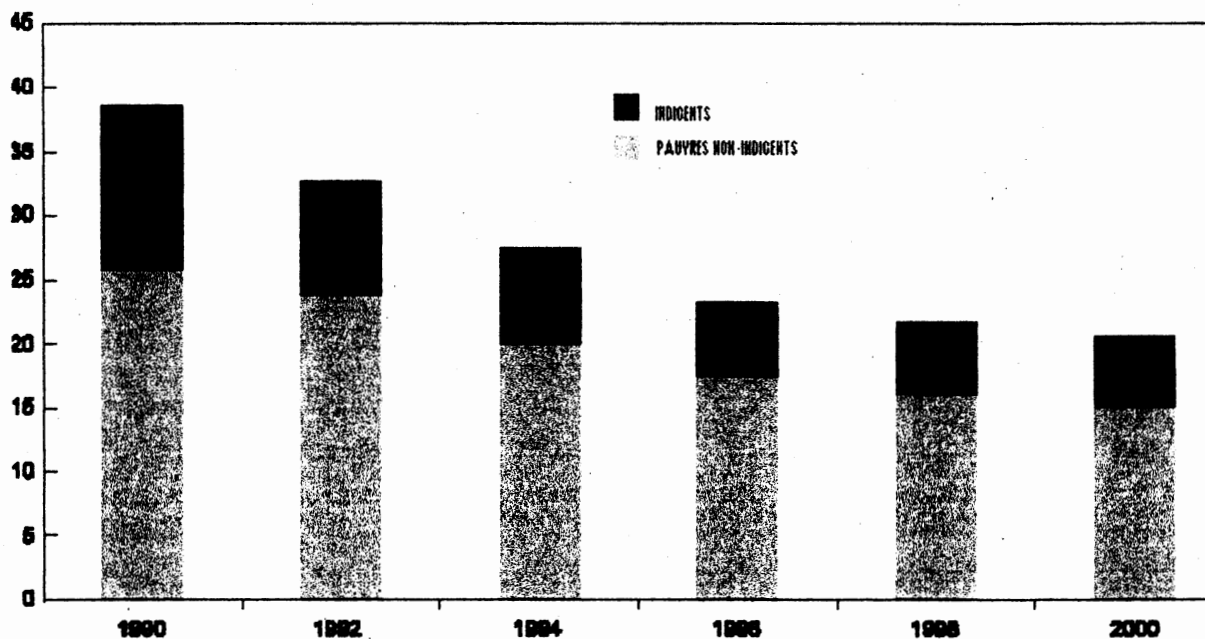
Graphique 1:

Taux de pauvreté sur le total de la population, 2003

Source : División Social MIDEPLAN, a partir de la CASEN 2003

Mais la pauvreté ne peut être assimilée aux inégalités. Le modèle chilien a bel et bien réussi à réduire très fortement la part de la population considérée comme pauvre, du fait de la croissance (graphique 2) (OCDE 2003). Selon Contreras (2003), de 1990 à 1996, 87% de la baisse de la pauvreté est due à la croissance.

Graphique 2 : Evolution de la pauvreté et de l'indigence dans les années 1990



Source : Contreras, D. (2003).

La pauvreté est passée de 45,1% de la population en 1987, à 27,5% en 1994, puis 18,8% en 2003 (CEPAL, 2004). Dans les discours internationaux comme dans les analyses faites de tous bords politiques au Chili, on compte beaucoup sur l'éducation pour assurer la compétitivité du pays et atténuer les inégalités, afin de tenir la promesse du *crecimiento con equidad* (Ffrench Davis, 2003). L'éducation est donc une priorité stratégique pour le Chili, inscrite dans l'opinion publique et à l'agenda politique (García Huidobro, 2000). La croissance est en effet aussi stable que les inégalités depuis la fin des militaires, et reste de 3 à 6%, excepté une chute en 1999 consécutive à la crise asiatique¹²⁷. Dans ce contexte, comment évaluer la démarche de la réforme de l'éducation ? L'idée de faire profiter le plus de Chiliens possible de la stratégie d'accords commerciaux bilatéraux, et d'augmenter qualité et surtout équité semble avoir porté peu de fruits, ce malgré l'enrobage du discours de l'Etat promoteur.

¹²⁷ Banco Central Chile, http://si2bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_grafico.asp

4.3.2 Inégalités et éducation

Les inégalités étant le problème social le plus criant du modèle, surtout compte tenu du fait que ces chiffres sont stables, le bilan du système éducatif amène à l'élaboration par les acteurs de nouvelles stratégies d'action dans ce domaine à la fin des années 1990.

Il faut d'abord évoquer quelques grands problèmes liés à la structure éducative. On pourra ensuite comprendre les points de vue des parties prenantes : la volonté de fédérer les acteurs de l'éducation de la part du Mineduc ; et le sens du travail d'élaboration par consultation du Colegio, propre à insuffler de nouvelles dynamiques au modèle. Ces volontés réunies vont converger avec l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, lors des élections présidentielles de 1999-2000. Elles vont aboutir au protocole de 2000. Il faudra en retenir les points les plus controversés par la suite, et écartés par le Mineduc, pour comprendre en quoi le paradigme de l'éducation est enraciné et figé par les institutions de Pinochet. Cette phase d'élaboration consacrée par le protocole de 2000 force le regard vers le véritable problème de l'action publique en éducation : celui des verrous institutionnels.

4.3.2.a) Evolution de la structure administrative

Les écoles primaires et secondaires se répartissent en trois groupes, qui ont un peu évolué depuis la mise en place du système. Le public est financé par les subsides que l'Etat verse aux collèges administrés par les municipalités, ainsi que par une quantité variable de subsides des municipalités ou de programmes nationaux. De nombreux collèges secondaires municipaux reçoivent un co-paiement limité de la part des parents (loi de 1993). Le deuxième groupe est financé par des subsides et contributions additionnelles des parents, et les collèges sont administrés de manière privée. Ils sélectionnent de fait les élèves à l'entrée, et doivent maintenir 15% des effectifs ouverts par bourses aux élèves défavorisés (OCDE, 2003). Cette mesure de mixité sociale aboutit en fait à un drainage des meilleurs hors du public-municipal, par l'attribution de ces bourses au mérite¹²⁸. Le troisième groupe est exclusivement à la charge des parents.

¹²⁸ Entretien avec Dario Vasquez

Depuis 1995, les résultats SIMCE sont publiés systématiquement, et non plus communiqués seulement sur demande des parents. Le système repose en effet sur le postulat d'une circulation de l'information qui n'existait pas jusque là.

En 1990, le public *municipal* représente 64%, le semi-privé 'particular subvencionado' 27,45%, le privé payant 7,72%. En 2004, le public a baissé à 53,95%, la part du semi-privé a atteint 37,84%, le privé payant stagne à 7,63% (statistiques du Mineduc¹²⁹). La tendance est donc à une augmentation de la part dévolue au semi-privé. A la différence des pays de l'OCDE, on observe des différences d'apprentissages entre collèges et non à l'intérieur des collèges : il existe donc une concentration élevée d'étudiants de même origine socio-économique (OCDE, 2003). Ces questions de financement consacrent un modèle où la segmentation sociale est fille de l'extension du rôle du marché.

4.3.2.b) Evaluation du système de subventions : qualité et gestion améliorées ?

Le système de *vouchers* ou *coupons* version chilienne, dit de semi-vouchers (versés aux collèges et non aux parents), comme du reste dans les autres pays ayant expérimenté une méthode similaire (Ecosse, quelques villes Etats-uniennes, Nouvelle-Zélande, Suède), n'a rien prouvé en termes de qualité de l'éducation et d'efficience de la gestion (Ladd, 2002). Il aurait accru la variation des résultats académiques parmi les élèves. Pour la période 1981-2000, son efficacité en termes d'apprentissage est insignifiante (Hsieh et Urquiola, 2002). Le choix des collèges semble plus basé sur l'origine sociale de leurs élèves, que sur de réels critères de qualité, ce que remarquait déjà Espínola au sujet des années 1980. La compétition n'a mené qu'à une amélioration marginale des résultats SIMCE (McEwan et Carnoy, 2000).

¹²⁹ MINEDUC <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200510051806490.01-Estadistica%20educacapl.pdf>, page 27 chapitre 1: Establecimientos y unidades educativas, Estadísticas de la educación, año 2004.

4.3.2.c) Approches du problème des inégalités

L'équité ne peut naître de la seule mise en œuvre d'outils éprouvés. L'approche instrumentale ne peut évincer à long terme une réflexion sur les fins du modèle (Raczynski, 2000). Il y a en effet plusieurs modèles possibles d'équité, plusieurs rationalités, comme il y a plusieurs modèles d'Etat qui peuvent être construits après Pinochet. On voit mal comment une vision du monde (théorie éthique) pourrait être généralement acceptée dans la société si elle n'accordait pas une considération égale à tous sur un plan ou sur un autre (Sen, 2000). La question n'est donc pas tant de savoir « pourquoi l'égalité ? » que « quelle égalité ? » : « Les écoles de pensée débattent aujourd'hui sur l'aspect à privilégier pour en faire le centre de la pratique sociale » (Sen, 2000 :10). Au Chili, dans la lignée des débats critiques ou pro modèle de développement de la CPD, se déploie toute une réflexion éthique sur le sens de l'équité, et donc sur le sens du modèle, qui fait écho sur les décisions publiques, et notamment en matière éducative.

A titre d'exemple, Sen oppose la liberté des *capabilités*, à la justice comme équité de Rawls (Rawls, 2004). Ce n'est pas le lieu ici de creuser ces distinctions. Il s'agit surtout de montrer que les questions éthiques sous-tendant les inégalités sont multiples et complexes. Dès lors, le discours pro qualité et équité des années 1990, se prévalant d'instruments divers, ne peut en soi suffire pour élaborer une politique de l'éducation concertée, intégrant les différents acteurs à long terme. Ces approches éthiques rawlsiennes¹³⁰ et de Sen¹³¹ confortent par exemple selon Mulot (2001) les discours des organisations internationales et des Etats prônant une vision du monde concordant avec les théories néo-classiques et néo-libérales :

La réforme éducative, dans cette perspective, consiste en le redistribution de l'accès à l'actif éducatif, en préservant la liberté fondamentale (...) : la liberté de choisir (Mulot, 2001).

¹³⁰ Redistribution des biens dits primaires, dont les revenus, et application des règles de justice.

¹³¹ La construction d'une société équitable impliquerait, en plus de ce que propose Rawls, la transformation des *biens primaires en fonctionnements*.

Prenons un autre exemple des différences entre manières d'envisager la question de l'inégalité : pour le *think tank* Centro de Estudios Públicos¹³², l'évaluation par le coefficient de Gini doit être désagrégée par générations, pour que l'on comprenne qu'en réalité le Chili progresse bien plus qu'il n'y paraît. En effet, plus les jeunes sont éduqués, plus l'écart se creuse avec leurs parents : les plus pauvres plus âgés s'éloignent de plus en plus des plus riches plus jeunes et créent un effet d'optique sur les courbes de l'inégalité, qui ne traduit pas une réalité si alarmante qu'il y paraît. La mobilité sociale, symbolisée par l'omnibus de Schumpeter (cité dans Esping, 1999), dans lequel l'important est que les passagers entrent et sortent, fonctionnerait donc d'autant mieux au Chili que les coefficients de Gini se rapprochent du chiffre un. On voit qu'au-delà du fondement éthique, la valeur même des mesures reconnues –comme Gini ici– peut faire l'objet d'interprétations très diverses.

A cet argumentaire niant la gravité de la persistance des inégalités, on pourrait répliquer que les promesses de mobilité sociale ascendante¹³³ ne prennent pas en compte tous les facteurs structurels d'inégalités. Ainsi à l'autre extrême analytique, on peut considérer que les réformes éducatives, présentées en Amérique latine comme une remise en cause du Consensus de Washington¹³⁴, ne sont en fait que des manières de maintenir la légitimité de ce consensus. Les nouvelles politiques sociales mettent à l'ordre du jour pour ce faire équité, capital humain, pauvreté et inégalités, et les aspects éthiques faisant suite aux ajustements structurels. Mais en postulant une égale répartition des capitaux au départ, la politique éducative fige en fait les écarts entre les individus, et les reproduit. Elle permettrait de maintenir un système socio-économique profondément inégalitaire, est de passer de *l'ultra-libéralisme* au *néo-libéralisme accompli* (Mulot, 2001). Une thèse que les plus critiques de la CPD, évoqués plus haut, partagent sans équivoque. La structure du système minerait toutes les actions entreprises dans le sens de l'équité.

L'équité en soi n'est donc pas plus une mesure objective consensuelle, propre à guider l'action publique à l'aide d'outils efficaces. Finalement, l'approche instrumentale a tu

¹³² Considéré comme étant à droite.

¹³³ équation plus d'éducation signifie plus de salaire.

¹³⁴ Williamson, 1994.

des débats fondamentaux qui affleurent à la fin des années 1990, débats qui ont trait au pacte social lui-même, et non plus aux fausses évidences de l'efficacité et de la rentabilité qui prétendaient orienter l'action publique en transition. Les blocages institutionnels ont donc des conséquences profondes sur le modèle de développement chilien. Ces divergences se retrouvent dans les analyses des deux principaux acteurs, le Mineduc et le Colegio.

4.4 Situation et aspirations des professeurs

4.4.1 Du point de vue des acteurs du Mineduc

Les dépenses publiques en éducation restent inférieures à celles du reste des pays de l'OCDE¹³⁵, mais la dépense privée a crû fortement dans les années 1990, pour passer à 3,3% du PIB en 2000 (OCDE 2002).

Les deux tiers de l'augmentation réelle des dépenses publiques dans l'éducation, de 40% entre 1989 et 2001, date à laquelle elles atteignent 4,4% du PIB (Bravo, 2000) sont allés aux salaires de professeurs. Ceux-ci avaient chuté d'environ 30% dans les années 1980, et augmentent de 144 à 174% dans les années 1990¹³⁶. Il correspond aujourd'hui au - voire dépasse les- salaires perçus par leurs homologues argentins, mexicains, tchèques, pays considérés comme ayant un niveau de vie comparable (Mineduc, 2003). En termes de PIB par tête, il correspond pour un premier salaire à 1,7 fois le revenu par tête du pays, contre 0,97 dans la moyenne des pays de l'OCDE, 0,86 en Argentine, 1,19 au Mexique.

L'adhésion et l'implication des professeurs dans la réforme est seule garante de son succès. C'est donc aussi son talon d'Achille. Le traitement fait du problème des revalorisations salariales par la CPD consiste à compenser la « dette historique ». Selon certains acteurs actuels ou passés du Mineduc, cette manière de faire « de transition » devient un puits sans fond une fois ancrée dans la durée (Belleï, 2000). L'enquête faite

¹³⁵ Hormis l'Irlande et la Corée du Sud.

¹³⁶ OCDE 2003. Le chiffre le plus bas correspond à la moyenne des salaires, le plus haut à l'augmentation par rapport au salaire minimal.

par Mori en 1998 (Mori, 1998, cité par Belleï, 2000) montre les divergences culturelles qui opposent la culture enseignante aux principes de la culture de la réforme.

Tableau n°7 : Culture enseignante et principes de la réforme des années 1990

Culture enseignante et scolaire	Principes culturels de la Réforme
Culture bureaucratique fonctionnaire	Pratique de professionnels
Humanisme détaché de la productivité	Orientation vers l'efficacité technologique
Fermeture sociale	Ouverture à la société et au monde
Conservatisme pédagogique	Modernité et changement

Source : Belleï (2000)

Belleï montre que cette « matrice culturelle cristallisée » s'oppose seulement pour des raisons « sociogénétiques (...) d'instinct de conservation » à la réforme, liées à l'esprit de corps et aux relents d'Etat enseignant. Il estime le prouver par le fait que les professeurs, selon l'enquête de Mori de 1998, perçoivent de manière pessimiste la situation chilienne, alors que le reste de la population est majoritairement optimiste¹³⁷. La moitié des professeurs pense que le Chili est bloqué, un tiers estime qu'il fait marche arrière, un cinquième seulement perçoit des progrès dans certains domaines. Sans adhérer au diagnostic ou à l'explication donnée par Belleï, cette analyse témoigne en tous cas d'un point de vue et d'un discours répandus au sein du Mineduc. L'expression des professeurs représentés par le Colegio est réduite à leurs intérêts corporatistes (l'appât du gain salarial -pourtant satisfait par le Mineduc!- venant résumer leurs revendications). Et ils sont aussi réduits, même si c'est paradoxal, à leur identité collective conservatrice (ce qui affecte la crédibilité de la demande de certains membres du Colegio et CAI, d'un débat sur le système dans son ensemble). Belleï associe en fait cette demande de débat sur les structures à la volonté de retourner à l'Etat enseignant, un

¹³⁷ Belleï cite enquête CEP, Encuestas de varios años (1990-1996), « cree que en el momento actual Chile está progresando, estancado o en decadencia ? », voir: Manzi, J. et Catalán, C., "Los cambios en la opinión pública: 526. En Toloza, C. et Lahera, E. (eds), 1998, "Chile en los noventa", Santiago de Chile, Presidencia de la República de Chile, DOLMEN.

souhait considéré comme rétrograde sans autre forme de procès. Le heurt modernité-tradition devient la façon de dire que la situation est politiquement conflictuelle, alors que côté enseignants il s'agit de parler de la *manière* de moderniser. Les entretiens accordés par les dirigeants du Colegio montrent que cette question est l'objet d'un vrai débat d'idées au sein de cette corporation : si l'Etat enseignant reste une référence pour certains (Dario Vasquez, Fuerza Social), pour d'autres les innovations doivent venir d'ailleurs (Veronica Monsalve, Alianza ; Pedro Chulak, Radical). Comme le montre Merilee Grindle (2000), les blocages les plus importants ne naissent pas entre réformistes et non-réformistes, comme essaie de le prouver Belleï, mais entre réformistes divergents.

Pour Juan Cassasus (2000), les réformes n'adviennent effectivement pas dans le vide, mais dans un contexte : « dans un contexte il y a des événements, et des idées qui agencent ces événements ». L'articulation des concepts donne lieu à des discours influant sur le cours des choses, et notamment les stratégies nationales de développement. Cassasus énumère quelques-unes de ces idées sous-jacentes : le nouveau discours sur le rôle de l'éducation dans la croissance économique et le renouveau des idées sur le capital humain ; le rôle de l'éducation dans la constitution de la citoyenneté et le renouveau démocratique ; le rôle d'intégrateur social dans le processus de fragmentation sociale ; le rôle de l'institution éducative dans la réforme de l'Etat. Ces idées se déclinent diversement selon les pays et leur historicité, dans un « contexte majeur » de modernisation, de mondialisation et de gestion. Cette explication montre bien combien sont politiques ces questions parfois masquées par l'évidence des diagnostics techniques.

García-Huidobro (2000) considère que les principaux problèmes posés à l'aube du millénaire sont la persistance des inégalités, et l'échec à incorporer activement les organisations des professeurs au processus de réforme. Pour lui, les tensions entre Mineduc et Colegio sont liées notamment au fait qu'il faut bien, dans la négociation, un gouvernement qui prenne la tête du processus et décide, ce qui parfois prend l'allure de l'unilatéralisme. Il est essentiel que les professeurs participent afin qu'ils se perçoivent

réellement comme les grands acteurs de la réforme (Molina, 2000). Mais cela peut-il se réduire à s'intégrer au changement en cours, et passer de routine à innovation ? García Huidobro présente aussi ces tensions sous l'angle du heurt entre tradition et modernisation. Cela tend à renvoyer les professeurs à leur peur du changement, et permet d'évacuer le débat sur le sens de la structure du modèle. Les professeurs sont les acteurs stratégiques de la réforme, mais elle ne vient souvent pas de leur initiative. Pour lui, les réformes sont essentiellement des processus de communication :

...Les alliances et les conflits sont fondamentalement de l'ordre du champ symbolique discursif, les autres conflits liés au développement des réformes éducatives (salaires etc.) (...) sont habituellement surchargés de ces interprétations culturelles (García Huidobro, 2000).

Ce d'abord parce qu'elles affectent la manière dont les gens vivent, et sont donc des processus normatifs. Cependant, ces divers diagnostics, en évacuant la question du modèle pour mettre de l'avant ses fins (qualité, équité, productivité), échouent à rendre justice aux revendications des professeurs. Il existe bien, sous les habits apolitiques « modernité versus tradition », un débat politique avorté : faut-il se rallier les professeurs, ou les consulter ?

Cox (1997) présente la même contradiction. Pour lui, il faut réussir à intégrer à l'ensemble des volets de la politique de l'éducation les valeurs chères à la tradition enseignante, telles que l'éducation publique comme devoir et fonction cruciale de l'Etat ; l'éducation comme activité morale avant d'être instrumentale ; le rôle central du Mineduc ; la solidarité et non la compétition, la participation et non la technocratie. Il y a des réussites micro, mais pas de discours consensuel au niveau macro, alors que celui-ci permettrait un renouveau des valeurs traditionnelles des professeurs. Cox dépasse cependant la présentation des professeurs comme rétifs au changement envers et contre tous. Il précise que la question qui est toujours à l'ordre du jour est celle de la construction d'un nouveau « sens commun partagé entre Etat et enseignants, quant aux caractéristiques organisationnelles et aux fonctions de l'éducation subventionnée, qui prenne en compte la tradition de l'« Etat enseignant » du professorat. » Mais l'intégration

ne peut digérer la conflictualité de certains débats avant même que ceux-ci aient lieu, à moins d'intégrer aussi les germes de dissensions futures. Moderniser et réformer l'éducation pour moderniser le pays, en l'absence d'un contexte critique, serait confondre les moyens et les fins (Parker Gumucio, 1998-1999), à l'image de ce qui s'observe pour le modèle de développement dans son ensemble.

4.4.2 Le point de vue des enseignants : élaboration par consultation, 1997

Passé le milieu des années 1990, le Colegio de Profesores entend se donner les moyens de participer à l'élaboration de la politique de l'éducation d'une manière concertée, et lance un processus de consultation nationale. Il s'agit de proposer, suite aux initiatives nombreuses prises à la fin de la dictature (réformes des années 1990 décrites plus haut). C'est sur cet effort et cette attitude du Colegio que la CPD pourra par la suite bâtir sa volonté de concertation affichée avec le protocole de 2000. Le document final de 1997 est donc au cœur de l'élaboration des politiques au-delà du cap de l'an 2000. Au cours des années 1990, deux grandes grèves ponctuent les rapports entre Mineduc et Colegio, en 1996 et 1998. La troisième grève significative aura lieu en 2000¹³⁸. Cependant, passée cette date, les dissensions ont trouvé d'autres canaux d'expression¹³⁹.

Les dirigeants (élus par région) du Colegio sont de couleurs politiques diverses. Sur environ 140 000 professeurs, 110 000 seraient affiliés au Colegio. La volatilité due à la précarité des rémunérations et des contrats qui touche nombre d'entre eux réduirait ce nombre à 80 000 par jour environ, soit près de la moitié du total. Les consultations nationales comme celle menée en 1997 invitent cependant aussi les professeurs ne cotisant pas à s'exprimer¹⁴⁰.

Le rapport final du Premier Congrès National d'Education (Colegio, 1997) montre que les professeurs entendent être représentés non seulement comme éducateurs délivrant un savoir (aspect technique et pédagogique), mais comme concepteurs de la société de demain. Ce rapport place leur action dans le cadre social global, et au sein des réflexions

¹³⁸ Archives El Nuevo Educador, équivalent du Journal Officiel du Colegio.

¹³⁹ Entretien avec Veronica Monsalve, 12 septembre 2005, notamment.

¹⁴⁰ Dario Vásquez, entrevue du 7 septembre 2005.

politiques qui dépassent largement la tâche qui leur est assignée dans le cadre de l'enseignement d'une matière (tableau 8). Cette approche va donc en partie à l'encontre de l'approche instrumentale. L'action publique du Mineduc fournit bien elle aussi un discours « global » afin de donner un sens et une cohérence aux politiques. Mais elle justifie toute mesure par la quête de l'équité et de la qualité, en mêlant souvent les deux, et en ne faisant pas le lien entre les moyens et les fins par une analyse de la structure reproductrice d'inégalités.

Le tableau ci-après montre la quantité de thèmes connexes inclus dans les préoccupations de professeurs, bien au-delà des seules revalorisations salariales ou des méthodes d'enseignement.

Tableau n° 8 : Préoccupations enseignantes en 1997

Axe n°1 : cadres de référence de l'éducation	Thèmes : 1-l'éducation chilienne dans le contexte culturel actuel, productif, scientifique et technologique 2-Identification des nécessités et attentes d'apprentissage des élèves comme support d'une politique éducationnelle 3-Programmes et pratiques pédagogiques : conséquences sur les processus d'enseignement et d'apprentissage 4-Projet de développement éducatif institutionnel (PDEI) par établissement
Axe n°2 : la fonction éducative de l'Etat	6-éducation, Etat, société et famille. Responsabilité et droits. 7-Education publique et privée. Financement et gestion. 8-Le processus de décentralisation : conséquences du système sur l'administration, sur les programmes et la pédagogie. 9-Le rôle de l'Etat sur l'évaluation du système éducatif
Axe n°3 : le métier d'enseignant	10-Conditions de travail du secteur de l'enseignement : salaire, conditions de travail, cadres juridiques 11-Formation et perfectionnement enseignant

	12-Evaluation de la pratique enseignante
--	--

Source : table des matières du Rapport Final du Premier Congrès national d'éducation du Colegio de Profesores de Chile, octobre 1997.

Le processus de 1997 détermine des axes pour l'action à venir du Colegio. Il élabore une consultation nationale de grande ampleur, entamée en avril avec un document de base¹⁴¹, discuté dans les congrès communaux, enrichi sous forme d'environ trois cent autres rapports, eux-mêmes synthétisés en quatorze rapports discutés ensuite au niveau régional. De ces discussions réunissant près de mille professeurs délégués de tout le pays, est né ce rapport final d'octobre 1997¹⁴². L'effort participatif du Colegio est aussi un effort de réconciliation des dimensions éducativo-pédagogiques, et des revendications (politiques notamment), afin que les professeurs ne continuent pas à être les :

...Exécutants des politiques éducatives qui, presque toujours, ne (les) prennent pas en compte et qui, en général, tendent à renforcer l'existence d'une société qui ne (leur) plaît pas.

La réflexion est éthique :

...Le futur du Chili ne requiert pas seulement un être social hautement productif (...) mais aussi un être humain entier, participant actif des enjeux nationaux¹⁴³.

Les enseignants considèrent que l'éducation actuelle, inspirée de modèles étrangers, doit éviter de devenir « l'appendice fonctionnel du modèle économique », reproduisant les différences socioéconomiques et culturelles au sein de la société¹⁴⁴. La dépendance du Chili vis-à-vis des orientations éducatives de la Banque Mondiale et du FMI doit être modifiée, afin que ne s'appliquent pas des « mesures imposées par ces organismes » (art

¹⁴¹ Documento base de discusión, Primer Congreso Nacional de Educación, Chile Educa a Chile, Colegio de profesores de Chile A.G., 57 pages.

¹⁴² Page 8 et 9 du Rapport Final, Présentation de Jorge Pavez Urrutia, Président National du Colegio.

¹⁴³ Pavez, Rapport final, 1997 : 10.

¹⁴⁴ Thème 1, articles 15 et 16 du Rapport Final, 1997 : 16-17.

4 thème 1 axe n°1). Elle doit promouvoir mobilité et intégration sociale. En cela, le Colegio ne contredit pas le discours du Mineduc. Mais, bien que ces problèmes soient à l'agenda aux yeux de l'ensemble du pays, et au moins discursivement parmi les hommes politiques, le Rapport Final estime qu'une minorité a imposé ses vues :

....En profitant de la nécessité de changements dans l'éducation, ils prétendent diriger et modeler une éducation régulée par le marché, en affirmant que l'Etat solidaire est anti-moderne, et que la modernité exige un Etat largement subsidiaire¹⁴⁵.

Le concept d'Etat solidaire est intéressant puisqu'il traduit une critique qui ne fait pas référence pour autant à la période des années 1960-70. Sans évoquer tous les points présentés dans le Rapport, il faut en retenir quelques-uns qui constituent les pierres d'achoppement des débats avec le Mineduc, en 2000 comme en 2005¹⁴⁶.

Le Rapport mentionne la différence de contrôle entre municipal et particulier subventionné, qui introduit une compétition inégale (thème du sens du mot public). Il dénonce : le système de financement partagé (loi de 1993), comme étant une façon déguisée de privatiser l'éducation (article 9 thème 6 axe n°2, page 46) ; le système d'administration municipale d'éducation, considéré comme un échec administratif, financier, de gestion (article 14) ; la LOCE (article 1-3, page 47), afin de restituer à l'Etat son rôle dans le développement de l'éducation. Il appelle à faire passer le budget public destiné à l'éducation à 8% du PIB, et à prioriser ce budget au détriment d'autres « non sociaux » comme la Défense. La quantité d'établissements particuliers subventionnés (donc semi-privés) ne doit pas croître sous peine d'augmenter aussi la segmentation sociale (de trois vitesses à un « mille feuilles ») et l'inégalité, sans que la qualité suive (article 4 page 49). Les ressources de l'Etat doivent être acheminées vers le municipal exclusivement, puisqu'il est l'expression actuellement de l'éducation publique nationale, et ce tant que sera maintenu ce système municipalisé. Le Colegio considère

¹⁴⁵ Article 19 (Colegio, 1997).

¹⁴⁶ Voir entrevues en général.

nettement les continuités des années 1990 avec la réforme des années 1980 comme inacceptables :

Le pseudo processus de décentralisation se crée constitutionnellement avec l'avènement du système néolibéral qui favorise le gain, et permet l'augmentation illimitée des collèges particuliers subventionnés ; article 1-3, thème 7 axe n°2 (Colegio, 1997).

Le processus de consultation engagé par le Colegio doit permettre de formuler des propositions politiques, et non partisans. L'étape suivante est donc d'aller discuter avec les candidats à l'élection présidentielle dont le premier tour a lieu en décembre 1999 (Pavez, 1998-1999 : 53). Lors de cette consultation, le candidat Lagos se montre sensible à la question du co-paiement et au problème de la privatisation croissante de l'éducation liée au pilier semi-privé. Selon Pavez, il se propose en théorie de créer un grand accord démocratique, qui permette l'incorporation du monde social aux éventuelles politiques de changement. Cela se traduit dans les faits par les accords signés entre les deux tours des élections au sujet de plusieurs domaines du social. La consultation conduite en 1997, première du genre depuis 1972, et conduite cette fois avec les seuls ressources du Colegio (sans aide de l'Etat) s'inscrit dans la volonté de dépasser les visions partisans : comme au Mineduc, on veut fédérer autour d'un *projet pays*. Le Colegio dispose dès 1997 de ce qu'il désigne comme une « pensée pédagogique : la corporation a une vision propre de ce qui devrait se faire en éducation » (Pavez, 1998-1999 : 51).

Cependant, un changement de fond ne semble pas envisageable, puisque seules les propositions asystémiques (Gladys Marín, PCC ; Sara Larraín, Chile Sustentable ; Tomás Hirsch, Partido Humanista) s'adressent au système en soi. Ainsi, ce qui peut être espéré à l'époque –l'année précédant les élections de 1999-2000- est l'ouverture à un plus grand espace de participation sous le prochain gouvernement. En effet, la grève d'octobre 1998, en s'engageant dans une conflictualité ouverte, a fait réaliser plus que jamais au Colegio les limites institutionnelles posées à ses revendications. Le gouvernement de Frei a en effet, selon Pavez, usé de méthodes intransigeantes dignes du

temps de Pinochet (Pavez, 1998-1999 : 56), en publiant le 2 octobre 1998 –lendemain du début de la grève- au journal officiel l'extension de l'année scolaire en cours jusqu'au 15 janvier¹⁴⁷. La LOCE permet en effet au Mineduc de s'éviter, s'il le souhaite, tout bras de fer syndical par ce type de mesures spéciales. Il envoie en même temps le projet de loi incriminé au Parlement, seul lieu propre à accueillir un débat, et exige la levée de la grève. Lorsque celle-ci s'achève, la loi est déjà approuvée par le Parlement. C'est sur ce camouflet que s'achèvent les relations Mineduc Colegio des années démocrates-chrétiennes de la CPD. Pavez espère donc que les efforts produits par le Magistère seront aussi accueillis par le nouveau gouvernement avec davantage de respect et chercheront plus de participation, ce que semble traduire le protocole de 2000.

4.5 Contenu du protocole de 2000

Le protocole formalise tous les efforts menés par le Colegio et le Mineduc pour élaborer la politique éducative post 2000 sur des bases plus inclusives et démocratiques que celles qui ont prévalu jusque là. Le 24 novembre 2000 est conclu le protocole d'accord entre le ministère de l'Education et la Colegio de Profesores. Il fait suite à l'entente conclue en janvier 2000, entre les deux tours des élections présidentielles qui mettent Ricardo Lagos (47,96%), socialiste de la CPD, en ballottage¹⁴⁸ face au candidat de la droite UDI (Unión Demócrata Independiente, coalition Alianza) Joaquín Lavín (47,51%). Cet accord s'engage à promouvoir sous le gouvernement en place :

Le perfectionnement du caractère public de l'éducation, l'amplification des opportunités données à la communauté –et notamment aux enseignants- de participer, et l'amélioration des salaires et des conditions de travail des enseignants.

Le texte contient à la fois des accords sur des outils ou structures éducatives, des accords sur les conditions salariales et la formation des enseignants, un accord sur le type de

¹⁴⁷ Les longues vacances d'été débutent en décembre dans ce pays de l'hémisphère sud.

¹⁴⁸ Voir : http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index1999_pres.htm

modèle de société vers lequel l'éducation oriente le pays, et enfin un accord sur la nécessité d'un changement institutionnel.

Les points suivants sont évoqués :

1. Le perfectionnement de la journée scolaire complète,
2. Le renforcement des capacités de gestion et de fiscalisation du ministère de l'Education,
3. L'augmentation des rémunérations générales des professionnels de l'éducation, incitation par le 'bon' à l'enseignant,
4. L'amélioration des conditions de travail : temps de travail, normes contractuelles, maladies et retraites, appui particulier aux conditions d'enseignements qui rendent vulnérable l'enseignant, baisse du nombre d'élèves par cours,
5. Renforcement de la profession et opportunités de carrière : règles sur le perfectionnement, stages dans le Chili, évaluation de la pratique par un accord tripartite Mineduc-Colegio-Association Chilienne des Municipalités, à proposer avant le 31 décembre 2001, reconnaissance de l'excellence pédagogique, réseau de « maîtres de maîtres », augmentation du plafond salarial pour le personnel de direction et d'encadrement au sein des établissements,
6. Amplifier les espaces de participation des enseignants : création des Conseils Régionaux d'Education, amélioration des mécanismes déjà en place, représentation au Conseil Supérieur de l'Education,
7. Organiser le suivi de l'accord de 2001 à 2006.

Ce protocole fait l'objet d'un accord-cadre au sein du Colegio et avec le Mineduc, où il est signé le 14 novembre 2000¹⁴⁹. Suit ensuite sa version quasi équivalente, signée le 24 novembre 2000, qui présente l'éventail des mesures adoptées. Il déclare de fait une nouvelle manière de faire, qui permette d'éviter le conflit en engageant cycliquement, tous les deux ans, des négociations (article 3 page 14) visant à atteindre un traitement

¹⁴⁹ Par Jorge Pavez, Président du Colegio de Profesores, Mariana Aylwin, Ministre de l'éducation, Dario Vasquez, Secrétaire Général du Colegio, Olimpia Riveros, 1^{re} vice-présidente, Carlos Cifuentes, 2^{ème} vice-président, Osvaldo Verdugo, trésorier, Roberto Villagra, vice-trésorier, Pedro Chulak, vice-secrétaire, et les directeurs nationaux : Hugo Bolivar, Veronica Monsalve, Guillermo Scherping, Nelson Pinto, Renato Avendaño, Moises Lucero, Jaime Prea, Loreto Muñoz.

équivalent entre professeurs et professionnels du secteur public en général, dans le cadre de l'accord signé entre la corporation et le Président Lagos¹⁵⁰.

Il faut retenir plusieurs points qui ont trait à la nature du système éducatif plutôt qu'à la qualité du statut d'enseignant. En effet, la question de la pratique enseignante répond plutôt au problème de la qualité, et permet de souligner le consensus par une conviction mutuelle : le renforcement des professeurs et la réforme de l'éducation sont deux processus indistincts. Nous ne nous attarderons donc pas là-dessus.

La nature du système et l'appel à des changements institutionnels introduit la réflexion sur la structure éducative, et son lien à la structure de la société dans son ensemble. Les points de l'accord le concernant apportent des éléments de réponse à la question des inégalités. Il faut les mentionner surtout parce que les entretiens avec les dirigeants du Colegio, passés en septembre 2005, montrent que ce sont ceux-là qui n'ont pas été suivis d'effets. L'intégration des professeurs dans les années 2000 est passée par les autres aspects¹⁵¹, non sans peine, mais a écarté les questions fondamentales de financement, de structure administrative, de cadre juridique¹⁵².

La demande (article 7 point 3) de représentation au CSE est cruciale selon certains acteurs du Colegio, comme Dario Vasquez, Olimpia Riveros, et même Veronica Monsalve¹⁵³.

Dario Vasquez, professeur des écoles normales de formation¹⁵⁴, décrit dans un entretien en septembre 2005 comment cette revendication a tourné court. Il rappelle que le CSE est composé de 9 membres actifs, dont un des Forces Armées, et du pouvoir judiciaire (représentants à vie de surcroît) alors qu'aucun membre du Colegio n'est présent. Le protocole de 2000 fait donc mention de la nécessité d'intégrer le système municipal, le semi-privé subventionné et un académique des facultés d'enseignement. Mais il n'y aura pas de suite donnée à cette promesse, puisque la solution de compromis trouvée par le

¹⁵⁰ Suite à la victoire au deuxième tour des présidentielles, donnant Lagos vainqueur avec 51,31 %, contre Lavín avec 48,69 %.

¹⁵¹ Salariaux, évaluation de la pratique par exemple.

¹⁵² Conseil Supérieur de l'Éducation, CSE, voire LOCE en général.

¹⁵³ Qui concède une mauvaise représentation du Magistère au sein des structures décisionnelles (c'est-à-dire : le CSE).

¹⁵⁴ Donc d'avant la réforme des années 1980.

gouvernement consiste à rajouter des sièges au CSE, et non à en remplacer, une concession bien trop timide aux yeux de Vasquez et de certains membres du Colegio.

Le protocole précise pourtant que les deux parties chercheront à modifier la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* du 10 mars 1990, pour que des représentants de toutes les parties du Système Scolaire puissent participer au Conseil. Pour Dario Vasquez, cela permettrait des transformations financières, administratives, pédagogiques, qui peuvent résoudre en grande partie la faible qualité de l'éducation publique¹⁵⁵, et donc répondre aux inégalités.

Un autre point essentiel est celui de l'avenir de l'éducation publique. Les parties s'engagent par le protocole à renforcer l'éducation publique, seule manière d'assurer que tous les secteurs sociaux aient un droit à l'éducation gratuite et de qualité, c'est-à-dire de garantir l'égalité des chances pour l'ensemble de la société chilienne. Le Colegio se félicite d'avoir obtenu du Mineduc l'envoi d'un projet de loi pour l'année 2001, établi à travers une consultation du Colegio, qui vise à renforcer les capacités ministérielles de gestion et de fiscalisation. C'est une avancée significative si on considère, selon le Colegio, les tentatives d'approfondissement du modèle, et quand les voix s'élèvent pour continuer à minimiser le rôle de l'Etat (article 2, page 14 du Protocole). La définition du *public* est pourtant sans doute le point sur lequel existe le plus grand décalage entre Mineduc et Colegio. Selon le dirigeant du Colegio Pedro Chulak¹⁵⁶, il est tout à fait normal que certains points du protocole n'aient pas été suivis d'effets : cela arrive dans tout processus de négociation. Si cela est juste, il reste que le choix des points laissés de côté ne doit rien au hasard –ce qui est aussi logique dans une négociation-, c'est pourquoi il faut dégager ces éléments et comprendre ce qui est exclu du champ des débats et de la politique publique.

¹⁵⁵ Zúñiga, Víctor, mercredi 21 décembre 2005, « Reforma reprobada por la PSU : Actores piden medidas por crisis educativa », article paru dans El Mercurio.

¹⁵⁶ Par ailleurs militant Radical, donc CPD.

4.5.1 Le Colegio, l'éducation publique et le protocole

La question de l'évaluation cristallise les questions de qualité de l'enseignement et masque souvent les questions d'équité que révèle en partie la mesure de la qualité. Cette mesure, effectuée par le biais d'épreuves comme le SIMCE mis en place par les militaires, ou la PSU -épreuve d'entrée à l'Université- masque forcément des inégalités liées au système à trois vitesses. Ces mesures chiffrées sont souvent interprétées de manière à stigmatiser les professeurs, comme l'expriment certains maires de l'Association chilienne des municipalités¹⁵⁷, qui trouvent inadmissible qu'on ne puisse pas congédier les professeurs mal évalués, et remettent en cause des avancées du Statut Enseignant de 1991 qui rendent plus difficile la réduction des équipes enseignantes en place. Pour Dario Vasquez, la question de l'évaluation, la première débattue suite au protocole de 2000, doit permettre d'engager ensuite une réflexion sur l'ensemble de l'éducation. Celle-ci ne peut avoir lieu qu'au prix d'une légitimation du corps enseignant, qui passe par la déconstruction de l'idée d'une responsabilité du professeur là où devraient être dénoncés des problèmes sociétaux¹⁵⁸. Considérer que le professeur est responsable des échecs sans les replacer dans le contexte des échecs d'une société (chiffres des inégalités, structure de l'éducation héritée, rigidités institutionnelles qui figent le débat) permet de faire oublier la globalité du problème (Olimpia Riveros).

Olimpia Riveros¹⁵⁹ considère que trois axes doivent être développés avec le Mineduc : le renforcement de l'éducation publique, le renforcement des enseignants, la participation réelle à l'élaboration des politiques de l'éducation. Elle ajoute que la méthode « focalisée » ne rend pas plus efficace mais pose des emplâtres sur des jambes de bois, tout en stigmatisant des groupes sociaux et en soulignant la stratification sociale. Elle considère que la municipalisation même doit être revue, c'est-à-dire au fond les bases du

¹⁵⁷ Notamment article du Mercurio du 21 décembre 2005, Víctor Zúñiga

¹⁵⁸ « Si nous démontrons que le problème d'apprentissage ne vient pas du professeur, que le professeur est un professionnel préparé à exercer son métier, c'est-à-dire à donner des cours, alors nous nous renforçons d'emblée comme corporation, et nous pouvons nous montrer au grand jour, aux parents, aux tuteurs, à la société chilienne, au gouvernement et hommes politiques du pays. » (entrevue du 7 septembre 2005).

¹⁵⁹ Entrevue du 9 septembre 2005, Partido Comunista de Chile. La couleur politique des dirigeants n'est pas censée guider les prises de position des dirigeants du Colegio, comme ils le rappellent tous en début d'entretien. Pourtant, elle est immanquablement liée à leurs conceptions de l'éducation, et permettent aussi de décortiquer les tensions qui se font jour au cœur du Colegio. C'est pour cela qu'elles sont mentionnées.

modèle, posées dans les années 1980. Avec son approche, on comprend que la méthode incrémentale apolitique des années 1990 a prétendu homogénéiser les visions, plutôt qu'élaborer un véritable consensus politique. Il faut cependant remarquer qu'une autre dirigeante, elle aussi signataire du protocole de 2000 –Veronica Monsalve (Alianza, droite)- estime que ni la LOCE, ni la structure de dépendances administratives en trois piliers, ni la municipalisation ne doivent être remises en cause. Pour elle, malgré les divergences de filiations politiques des dirigeants du Colegio, il est surtout crucial de dépasser ces visions partisans, puisque finalement tous les acteurs de l'éducation veulent une seule et même chose : qualité et équité. Un discours qui encore une fois révèle l'ambiguïté d'une vision du politique et du développement (linéaire, positiviste, du progrès) hérité d'un accord de transition factice.

Pour Dario Vasquez¹⁶⁰, en plus de la LOCE, il faut insister sur le municipal -le véritable public à ses yeux, en faisant en sorte que l'Etat destine 7% du PIB, et non 4%, au municipal, qui prend en charge les quintiles les plus pauvres et défavorisés de la société. Le fait que ces demandes fassent l'objet d'un article paru entre les deux tours des élections présidentielles de 2005-2006 montre les limites rencontrées par le protocole de 2000, qui a permis des avancées mais a laissé de côté les deux points visant à *démarchandiser* (Esping Andersen, 1985, 1999) la structure à trois vitesses par le déverrouillage institutionnel. En fait, ce qui est établi par le protocole laisse place à l'ambiguïté quant aux piliers municipal et semi-privé. Selon Vásquez, pour les professeurs, l'éducation municipale est la seule qui mérite d'être dite publique, alors que le gouvernement englobe sous cette notion le système subventionné. Tout ce qui dispose d'un apport étatique serait public pour Lagos (Riveros). Avec ce glissement de sens, il a bel et bien tenu son engagement de 2000. Pour Olimpia Riveros c'est la clé de la politique du consensus de la CPD, dans laquelle elle voit un aplanisseur de différences et une négation du politique. Cette confusion de sens ferait du protocole une supercherie. Ce sont des modèles concurrents que défendent le Mineduc et certains dirigeants du Colegio qui voient dans la municipalisation l'essence du problème. Même en intégrant

¹⁶⁰ Même article du Mercurio.

les professeurs par des processus communicationnels il est manifeste que la conflictualité se déplace mais persiste quant à ces thème-clés. Elle sous-tend toujours les relations avec le ministère. Surtout, elles provoquent des forces centrifuges au sein du Colegio, avec les professeurs et entre dirigeants.

La centralité de ces thèmes structurels, et les déceptions de la transition concertationniste puis du protocole ont amené des scissions au sein du Colegio. La ligne de séparation n'est pas entre réformisme ou révolution¹⁶¹, mais entre réforme structurelle ou incrémentale. Le mouvement « Fuerza Social y Democrática » s'est dissocié du Parti Communiste, suite à l'exclusion par le PC de certains membres du Colegio, parmi lesquels le directeur Jorge Pavez. Comme lui, Dario Vasquez dit rester communiste de cœur, mais a été exclu du PC, en adoptant le mode d'action concertationniste, et en oeuvrant à la mise en place de l'évaluation de la pratique enseignante. Cet axe, le premier du protocole à être débattu, aboutit en 2003 et entraîne d'emblée des fissures au sein du Colegio. Il est révélateur puisque derrière cette question c'est celle de la manière de répondre à un problème de société (les inégalités) qui est en jeu.

Les négociations sur l'évaluation des enseignants qui ont fait suite au protocole¹⁶² ont déclenché une crise interne qui est aussi une sorte de «transfert de conflictualité ». Ainsi pour Olimpia Riveros l'apparition de Fuerza Social, créée par des transfuges du PC, a abouti à une perte de crédibilité du Colegio comme corporation, et à une perte de la capacité à exiger. Elle ajoute que la droite cherche à atomiser les forces nationales du Colegio, en passant par des négociations au niveau municipal, avec les maires. Le champ de possibles ouvert aux négociations promises tous les deux ans semble donc réduit, et plus il l'est, plus le Colegio est fragilisé, plus ce champ se réduit. Or le Mineduc a besoin d'un interlocuteur au niveau national afin de conserver la légitimité de la politique qu'il contribue à élaborer, raison pour laquelle l'intégration des professeurs par la communication semble essentielle aux analystes-acteurs des années 1990, comme Cox, Huídobro ou Molina. Le protocole est donc l'aboutissement des efforts de la fin de

¹⁶¹ Traditionnelle opposition entre communisme et social-démocratie.

¹⁶² Travaux d'une commission tripartite jusqu'en 2003.

la transition de la part de deux acteurs. Il marque la fin de l'élaboration de la politique à venir sous le mandat Lagos, voire après. Il est donc porteur des irréductibles contradictions nées des différences d'interprétation de cette transition de la part du Mineduc et du Colegio. Dans le cadre institutionnel inchangé qui oriente la politique de l'éducation, l'expression des désaccords est limitée par un champ des possibles très étroit. Cette étroitesse se traduit par un mécontentement du Colegio envers le Mineduc, et au sein du Colegio. Les grandes lignes et le mode d'action définis pour les années 2000 cherchent à améliorer la méthode concertationniste, peut-être au prix du débat, malgré les efforts faits pour intégrer les différents points de vue au référentiel de l'éducation¹⁶³.

4.5.2 Evolution du rôle des CAI et du contexte international

On a évoqué pour chaque période précédente le poids des acteurs parties prenantes de l'élaboration. Il faut mentionner ici l'avenir des CAI et des organisations internationales pour la période qui court depuis 2000.

Pour Vasquez, les CAI se divisent en trois catégories : les ONG ayant cessé d'être réellement indépendantes avec la fin de la dictature et donc du financement étranger (PIIE, CIDE), les think tanks fondés de manière autonome (CEP), et les organismes clairement affiliés à des partis politiques (Chile 21¹⁶⁴—progressiste, pro CPD). Pour lui, la nécessité pour ces organisations de survivre les pousse en quelque sorte à ployer face à la CPD. Les travaux de recherche et de critique chercheraient à maquiller la situation plutôt qu'à la modifier structurellement. Il s'agit par exemple, pour la Fundación Chile 21, d'adapter l'éducation au système productif, à l'insertion du Chili dans le marché mondial. Pour Vasquez, tous ces CAI vont aujourd'hui dans le même sens. La manière de faire de la réforme structurelle de l'éducation est donc bien enracinée, confortée par le contexte international et les réussites chiffrées sur la baisse de la pauvreté. Le pacte institutionnel né de la chape de plomb coulée sur les conflits des années 1970 a

¹⁶³ Voir entretiens.

¹⁶⁴ <http://www.chile21.cl>

profondément modifié les manières d'envisager l'action de l'Etat et les volets socio-économiques du modèle de développement.

A peu près au milieu du mandat du Président Lagos, en 2004, l'OCDE rend publique son étude portant sur le Chili. Elle constate effectivement que l'accord politique qui prévaut depuis la fin de la dictature a témoigné d'un effort pour combiner deux politiques de réforme de l'éducation coexistantes mais idéologiquement en conflit. Cet effort ne peut faire oublier que l'accord global de transition naît du rouleau compresseur de la dictature, et croît sur les cendres d'un conflit figé plus que réglé, puisqu'il s'est éteint dans la violence. Ces deux logiques concurrentes de la réforme de l'éducation se caractérisent pour l'une par :

... La notion que les marchés de l'éducation, avec une compétition entre les écoles un haut degré de choix des établissements scolaires par les parents, une administration privée de ces écoles, donnent espoir en une meilleure efficacité éducationnelle et de meilleurs résultats ; (et pour l'autre par) la notion que le gouvernement central doit intervenir dans le système d'éducation avec une vision claire de ce qui constitue une bonne éducation et de comment l'atteindre afin de garantir que les étudiants aient les meilleures opportunités d'apprentissage. (OCDE 2004)

L'OCDE fournit donc une analyse un peu critique de la prépondérance du mécanisme du marché, et de sa part croissante dans le schéma distributif chilien, dont le pacte social réside sur un certain agencement entre marché, famille, Etat et communauté. Ce travail permet sans doute d'infléchir un tant soit peu la vision qu'a le gouvernement du *public*. Sa démarche d'agrégation du municipal et du semi-privé en un grand ensemble désigné comme public semble discutable au-delà des murs du Colegio. L'idée de lier cette structure aux inégalités fait elle aussi son chemin. Il reste que les institutions (LOCE et Constitution) en place établissent une situation sub-optimale (March et Olsen, 1989) qui n'a guère été ébranlée depuis l'arrivée au pouvoir de la CPD. Dans ce contexte, la consultation de 1997 et le protocole de 2000 ont beau jeu de tracer des lignes d'action pour l'avenir de la politique de l'éducation.

4.6 La situation sub-optimale institutionnalisée

4.6.1 Verrou institutionnel

Les blocages institutionnels hérités de la dictature sont à l'agenda de longue date. La LOCE est un détail d'un problème plus vaste lié à la continuité constitutionnelle avec la période des militaires. La limitation posée par la LOCE est liée au fait que la politique de l'éducation se fait dans le cadre :

... D'une vision du développement et une vision politique du pays qui est profondément limitée (...) par un cadre juridico-institutionnel qui limite les nombreuses possibilités de changement réel, et qui malgré tout va persister. La vérité est que ces changements profonds imposés sous la dictature sont restés par la suite les lignes d'action juridiques et institutionnelles (...) : LOCE, la Constitution de 1980, bien que modifiée en 1988 et 1989, mais qui reste profondément anti-démocratique. (Pavez, 1998-1999)

En avril 2000, soit juste après l'entrée en fonction du président Lagos, Manuel Garretón évoque le devoir social de la CPD post-transition, et rappelle que Lagos a engagé les discussions sur la nécessité d'une nouvelle Constitution qui soit véritablement démocratique. Cette exigence a contaminé la droite, qui, même si elle subordonne des avancées dans ce sens au règlement définitif des affaires de droits humains et du cas Pinochet, a manifesté une volonté de débattre de réformes qui en finiraient avec le « pinochettisme institutionnalisé » (Garretón, 2000).

Dario Vasquez considère que le scrutin binominal est au cœur du problème et empêche la modification de la LOCE. Ce scrutin n'a pas été revu depuis Pinochet, et même après l'accord de 2000, la nouvelle Constitution du 17 septembre 2005 ne reviendra pas sur ce système, alors que Lagos l'a verbalement mis à l'agenda au début comme à la fin de son mandat. Il exclut d'entrée de jeu les petits partis (voir entretiens) (Gútman, 24/09/2005, Fuentes, 30/08/2005, et sous-partie 4.6.2 ci-après), et bloque toute réforme fondamentale. Il fait de la méthode incrémentale un « choix assumé quoique sans alternative ». Tant que 66% équivalent à 33%, il n'y aura pas de majorité qualifiée pour amener un changement, à moins d'un accord politique. Mais comme les lois se font hors

du Parlement (selon ce dirigeant du Colegio), il est difficile de trouver un tel accord. Le système binominal est très critiqué, déjà à l'époque de l'accord de 2000, et encore aujourd'hui. Olimpia Riveros considère aussi aujourd'hui que le blocage institutionnel, qui renvoie notamment son parti (communiste) à l'extra-parlementarisme, mine à la fois la légitimité de la politique de l'éducation, et de la démocratie sous la CPD. Il renvoie les débats politiques à l'intérieur des partis et non entre eux. Il affecte la représentativité de la démocratie chilienne (Araujo cité par Gútman, 24/08/2005) puisque l'ensemble des députés ne représente que 54% des adultes en âge de voter (Fuentes, 30/08/2005). L'ensemble de la politique publique (dans le cas de la LOCE, le secteur de l'éducation) en pâtit.

4.6.2 Le binominal : une loi organique constitutionnelle de 1980

Le mode de scrutin qui prévaut au Chili est hérité de la dictature militaire, et défini par la *Ley Orgánica Constitucional* n°18700 sur les Votes populaires et Scrutins. C'est une des premières raisons pour lesquelles il est jugé illégitime. Il met de plus en place un système qui est jugé par un nombre croissant d'observateurs comme peu démocratique. Il exclut en effet du jeu les secteurs ne représentant pas les deux grandes coalitions de partis : la CPD (DC, PS, PPD, PRSD) et l'Alianza para Chile (UDI, RN). Lors des élections parlementaires, qui élisent deux députés pour chaque soixante districts, et deux sénateurs pour chacune des dix-neuf circonscriptions sénatoriales, le caractère binominal du système précise que :

Le tribunal proclamera élus sénateurs et députés les candidats d'une même liste quand celle-ci atteindra le plus grand nombre de suffrages, obtenant un total qui dépasse la double de ceux obtenus par la liste qui lui succède. Si aucune liste n'obtenait les deux sièges, chacune des deux ayant le plus de suffrages aurait accès à un des ces sièges¹⁶⁵.

La lutte politique se déplace donc à l'intérieur des partis, entre les deux candidats à un siège pour la même coalition, et non entre les deux coalitions concurrentes.

¹⁶⁵ Texte de la loi 18700, cité par Gútman, 24/09/2005.

La récente réforme constitutionnelle signée par Lagos le 17 septembre 2005 donne au Chili une « Carta Magna », charte qui peut servir de point de départ pour la remise en cause ultérieure d'une série de lois constitutionnelles héritées de la dictature militaire. Encore Président, Lagos a formulé une série de projets de loi parmi lesquels figure le système électoral binominal. Le rigidité du système réside cependant dans le fait que :

Tout mécanisme électoral est un mécanisme de pacte, et ce pacte advient conformément à la situation, la dispute, le pacte politique qui s'établit dans une société déterminée, ou une institution déterminée. (Barreiro, citée par Gútman, 24/09/2005)

Les institutions ne sont donc pas éternelles. Mais leur pérennité et la lenteur des changements peuvent faire craindre qu'elles laissent des traces indélébiles dans les manières de faire et d'innover dans la politique de l'éducation.

Ce dernier chapitre a permis de montrer comment dès la deuxième moitié des années 1990 un travail d'élaboration est produit de la part du Mineduc comme du Colegio. Ce travail amène à un protocole qui doit tenir lieu de mise à l'agenda officielle et de cadre pour l'élaboration ultérieure, mais qui masque l'impossibilité pour certains thèmes de jamais arriver à l'agenda gouvernemental. Compte tenu que ce sont les points concernant la structure du système éducatif qui sont écartés de l'élaboration déployée dans ce cadre pourtant inclusif, on constate que les notions de référentiels sont seulement aptes à décrire les années 1990. La dynamique décrite par Picazo Verdejo ne semble pas se prolonger au-delà du cap de l'an 2000. suite auquel il devient clair que ce sont les institutions qui ont consolidé un noyau dur du référentiel sectoriel qui reste sourd aux demandes de réflexion sur le sens à donner au public. Ainsi, la modification institutionnelle a beau être à l'agenda, le paradigme de la politique publique enraciné dans les années 1980 reste le socle de la conception de la politique éducative aujourd'hui. Cette éviction du thème, sous couvert de méthodes pluralistes qui restent donc partielles, porte en elle les germes de conflits futurs au sein de cette politique publique, voire des risques de fracture du tissu social et politique, devant l'échec à

dépasser un modèle de reproduction sociale, alors même que le pays est dans une période de prospérité économique continue.

Conclusion

En guise de conclusion, les changements institutionnels à l'agenda aujourd'hui n'empêcheront pas la réforme des années 1980 de laisser une empreinte durable sur le champ des possibles chiliens. On le montrera ici en faisant retour sur la démonstration menée dans cette recherche, et en montrant l'intérêt pratique de l'approche théorique néo-institutionnelle pour débusquer un blocage. Cela permettra aussi de montrer comment ce filtre bloquant se pérennise au-delà même de la vie des institutions ayant instauré les manières de faire en cause, puisque le changement des verrous institutionnels est aujourd'hui à l'agenda, mais ne laisse en soi pas présager de changement radical en éducation. Le débat sera ensuite ouvert sur les possibilités pour certaines idées d'intégrer l'agenda, notamment au Chili par le biais de la recherche d'expertise et d'idées étrangères. Pour finir, on lancera les pistes de réflexions futures en montrant que toute politique de l'éducation est en soi porteuse d'aspirations contradictoires, entre luttes collectives pour l'éviction des inégalités et stratégies individuelles parentales aboutissant à leur reproduction.

Le protocole de 2000 est donc l'aboutissement d'une phase d'élaboration dont on a décrit la dynamique et les limites. La réflexion commune formalisée par ce document officiel n'a pas, depuis 2000, porté les fruits escomptés. On a longuement montré les divergences qui ont amené à écarter certains thèmes trop controversés de l'agenda des années 2000. Ces thèmes ont été écartés parce que le filtre institutionnel bride les velléités de changement.

Dans la phase d'élaboration de la fin des années 1990, la mise à l'agenda et le choix des options ne semblent pas poser problème. Mais c'est au moment du choix d'une option, puis de sa traduction en loi, que sont placées en marge du champ politique un certain nombre des options canalisées par le Colegio. Cela est lié à la méthode *top down* du gouvernement, qu'il essaie pourtant de nuancer en travaillant à instaurer un dialogue permanent avec le Colegio depuis ce protocole de 2000. Tous les deux ans des

négociations sont prévues. Mais, en l'état actuel des institutions, difficile de savoir s'il s'agit d'une réelle capacité de changer les manières de faire la politique publique, ou d'une volonté inaboutie d'associer le Colegio à la prise de décision, afin notamment de réduire la possibilité de conflit social.

Quoi qu'il en soit, il reste que le concept, emprunté aux auteurs néo-institutionnels March et Olsen, de situation *sub-optimale institutionnalisée* décrit tout à fait l'ambiguïté de la réforme chilienne des années 1990, et de son effet au-delà de l'an 2000. Les institutions resserrent considérablement les limites invisibles, intellectuelles, présidant à l'élaboration de la politique, et plus précisément au choix effectué parmi les alternatives possibles. Elles peuvent aussi déplacer le conflit politique vers des sphères connexes au champ de l'action publique (internes au Colegio ou à la gauche, par exemple). Le cas chilien montre donc bien que, si les intentions influent sur les institutions, les délais liés aux routines peuvent faire passer les moments propices aux réformes (March et Olsen, 1989). C'est ce que l'on observe dans la perpétuation de façons de faire qui sont inclusives dans la forme, mais excluantes au moment du choix d'option. Le mode de prise de décision *top down* se prolonge bien au-delà de la période de transition, forcément timide.

Il faut cependant remarquer que la question des institutions se pose de plus en plus ouvertement dans le débat public chilien en général. La nouvelle Constitution de 2005 échoue certes à redessiner certains points clé, et laisse notamment le binominalisme en place. Pourtant, force est de constater que le scrutin binominal apparaît de plus en plus problématique, notamment parce qu'il fige le champ des possibles sociaux dans un contexte d'inégalités (Gútman, 24/08/2005; Fuentes, 30/08/2005). Le Président Lagos en a fait une priorité devant la chambre juste avant de quitter le pouvoir, et il est plausible que la Présidente Michelle Bachelet s'attelle à la tâche rapidement. Faire sauter ce verrou ouvrirait la porte à un élargissement du spectre politique. Ce serait donc à moyen terme la promesse d'une amplification du champ des possibles dans les débats sur l'action publique.

Mais quand bien même les institutions seraient retravaillées dans le sens d'un accès accru ouvert à certains acteurs et idées dans l'élaboration de la politique publique, le canevas institutionnel datant des années 1980 a réussi à mettre en place durablement une manière restreinte d'imaginer l'avenir de cette politique de l'éducation. Ce champ des possibles étroitement circonscrit pourrait du coup perdurer au-delà de réformes institutionnelles éventuelles.

On voit donc tout l'intérêt théorique et pratique de l'approche néo-institutionnelle pour analyser la politique de l'éducation chilienne et en identifier les blocages. On est bien dans un cas de verrouillage d'une politique publique, qui tout en cherchant sans cesse les moyens (techniques) d'innover, échoue à prendre en compte le débat d'idées qui bouillonne au sein du Colegio. Ce parce que les institutions héritées ont imprégné les manières de faire du Mineduc, mais aussi de l'ensemble de la population chilienne, qui ne semble pas désirer, ou en tous cas ne manifeste pas son désir de voir les structures du système éducatif changer. Pourtant, cette même population admet volontiers l'urgence de la question des inégalités, à l'agenda à toutes les élections présidentielles, et plus que jamais aux dernières. L'OCDE fournit même une étude du système éducatif chilien qui en 2004 pointe du doigt la lourde segmentation sociale reproduite par le modèle en place (OCDE, 2004).

En fait, le changement pourrait bien venir de l'extraversion chilienne et de son ouverture aux idées et regards venus d'ailleurs. Le Chili cherche à puiser de nouvelles idées et manières de faire à l'étranger. C'est ce que montre l'envoi de professeurs, directeurs du Colegio et personnel du Mineduc en stages à l'étranger¹⁶⁶, dans des pays aussi différents que Cuba, l'Argentine, la France, le Canada, Singapour, l'Australie, le Vietnam ou encore l'Espagne. Cette démarche est aussi manifeste dans la demande faite par le Chili d'une analyse de son système éducatif par l'OCDE.

Kahler (1992) montre que le lien entre de nombreux pays du Sud et organismes internationaux visant à la diffusion d'expertise (comme c'est le cas de l'OCDE, mais aussi du FMI ou de la Banque Mondiale), est plus circulaire que linéaire. Il n'y a pas en

¹⁶⁶ Entrevue avec Margarita Traverso, Mineduc, 23 septembre 2005.

ce sens d'imposition de modèles, et chaque pays structure sa réponse à des contextes internationaux similaires en fonction de ses conflits politiques et cadres institutionnels propres (Kaufman, 1990). Par contre, il est avéré que la circulation des idées est intense entre échelon national et international. La médiatisation de l'OCDE peut donner plus de poids à certaines critiques faites par le Colegio, même si son approche n'est pas majoritaire au Chili -que ce soit dans le gouvernement, dans la classe politique ou au sein de la population-. Or le document OCDE est cité systématiquement par les dirigeants du Colegio et acteurs du Mineduc au cours des entretiens effectués en septembre 2005. Référence commune, il devient en quelques sortes le pont entre ces deux groupes. L'OCDE constate que :

Pour beaucoup (au Chili), une amélioration de l'éducation guidée par le consommateur est la manière la plus démocratique de mener à bien les changements. Mais, à l'exception des parents ayant eux-mêmes reçu une bonne éducation, il n'y a guère de preuve qu'un tel mode de « supervision » fonctionne, et quand bien même il fonctionnerait il comporterait nombreux défauts. (OCDE, 2004)

Le champ des possibles circonscrit par les institutions pourrait bien finalement s'ouvrir à l'idée que les inégalités sociales sont notamment reproduites par la structure même du système. Cependant, à l'heure actuelle et dans un futur proche, rien ne laisse présager un changement structurel. Le mandat de Ricardo Lagos n'a pas été l'occasion de revenir sur l'ambivalence de la notion de « public ». L'OCDE le fait, mais les recettes réunies en conclusion du rapport, claires quant au diagnostic sur le rôle des structures de dépendance administrative sur les inégalités, sont moins explicites quant à l'avenir à donner à ce modèle. Une réévaluation du rapport privé-public y est au moins préconisée. Le lien entre inégalités et réformes de l'éducation au Chili montre l'intérêt de se pencher sur les logiques sous-tendant les différents types d'Etat providence. La réflexion sur la part du marché et la façon de définir cette place dans une politique sociale, en l'occurrence l'éducation, a une incidence sur l'ensemble de la société. Les trois Etats, corporatiste-conservateur (Esping Andersen, 1999), subsidiaire (Titmuss 1976),

promoteur (Cox, 1997), agencent différemment les rapports entre famille, Etat et marché. Le Chili actuel doit trouver la part adéquate qui revient au public dans son modèle de développement, qui se veut aujourd'hui plus social et moins néo-libéral que sous les Chicago Boys. C'est la difficulté à trouver un nouvel équilibre, bâti sur l'héritage des politiques sociales régressives des années 1980, que le concept d'Etat promoteur permet de dévoiler. Après l'Etat enseignant et l'Etat subsidiaire, ce troisième concept est porteur d'espoirs, mais il lui reste toujours la tâche délicate de promouvoir véritablement une société équitable. L'action publique doit dépasser ce mot-valise. Elle définit actuellement des équilibres qui ne doivent pas tromper l'analyste : le marché conserve une part prépondérante dans l'éducation, quel que soit le flou entretenu entre Colegio et Mineduc sur la notion du public. Ce flou n'est pas un vain débat. En comparant le Chili à d'autres politiques éducatives et Etats providence, on voit combien le semi-privé ne correspond pas à ce que de nombreux pays appellent *public*. Les travaux de l'OCDE (2004) appuient d'ailleurs cette observation, et montrent l'utilité de pouvoir comparer au niveau international, pour comprendre les failles d'une politique. L'élaboration du modèle social chilien reste donc en cours. Sa caractérisation future, après l'Etat post néo-libéral de Picazo Verdejo, reste à faire.

L'incrémentalisme a efficacement décrit la méthode d'action du Mineduc. Cette notion aide aussi l'analyste à comprendre pourquoi le changement s'effectue plutôt de manière marginale et de façon à éviter le conflit. Elle décrit bien une manière de faire par touches successives, qui permet de contourner les limites institutionnelles, mais pas d'agir sur la logique au cœur de cette politique publique. L'étape de l'élaboration, découpée entre avant et après le protocole de 2000, a permis de dégager les limites de l'action publique. Cette étude ouvre quelques pistes de réflexion. La manière dont le changement advient est limitée par la forte institutionnalisation. En fait, les changements sont réels, mais ne modifient pas la logique propre au référentiel sectoriel, d'abord parce que le référentiel global est lui aussi prisonnier de ces limites institutionnelles. Ainsi, le changement de rationalité ne peut provenir du secteur éducatif, pour s'étendre ensuite à l'ensemble de la conception de l'action publique.

Au-delà de cette réflexion d'analyse de politiques publiques, le fait que le mode de scrutin binominal soit à l'agenda depuis la présidence de Ricardo Lagos invite aussi à surveiller de près la façon dont la politique va parvenir à s'ouvrir à la représentation des plus petits partis. La question du changement connaîtra alors d'autres limites, et il sera intéressant d'observer si la rationalité de l'action publique sera atteinte, et comment.

La réforme de l'éducation chilienne des années 1990, comme celles menées dans les pays limitrophes au même moment, tend à placer en l'éducation tous les espoirs de changement social. Peut-être trop d'attentes sont-elles placées dans ce domaine de l'action publique, qui reste dans le monde entier prisonnier d'un paradoxe fondamental. En effet, l'éducation est en même temps un outil d'émancipation et d'évolution individuelle par rapport à une situation sociale donnée (ascenseur social), et un puissant mécanisme de reproduction sociale. En dernier ressort, la liberté de choix offerte aux parents entre un système public, semi-privé et privé, si elle ne se double pas d'un effort pour améliorer qualité *et* prestige du public, est vouée à générer un système en « mille-feuilles ». Le choix de l'école y sera de surcroît au moins autant lié à des critères de distinction sociale que de qualité des enseignements. Ce problème fondamental invite donc à questionner l'efficacité du mécanisme de la compétition, sous forme d'introduction croissante d'acteurs privés, comme vecteur d'augmentation de la qualité et de l'équité. Qualité et équité qui sont pourtant les leitmotifs des inflexions du modèle au cours des années 1990, et notamment des l'augmentation de la part du domaine semi-public.

ANNEXES

Les entretiens passés avec les dirigeants du Colegio ont suivi la grille de lecture générale ci-après. Celle-ci a guidé grossièrement les entretiens, qui se sont aussi adaptés aux réponses de chacun. Au cours de la retranscription, les questions inutiles surchargeant le texte final ont été supprimées. L'entretien avec Margarita Traverso, du Mineduc, a porté sur les mêmes thèmes.

Grille générale pour les entretiens avec les syndicalistes :

I. Présentation: rôle au sein du Colegio, depuis quand, affiliations politiques.

II. Le tournant Lagos :

-Que signifie pour vous le protocole de 2000 ? Qu'est-ce qu'il a signifié politiquement ? Quelles conséquences a-t-il eues ? Est-il important dans l'histoire de la réforme de l'éducation ?

-Est-ce que la façon de négocier a changé par la suite ? Est-ce un compromis historique ? Est-ce que l'aspect conflictuel des rapports avec le Mineduc en a été réduit ?

-Quels acteurs ont amené ce protocole ? Quels étaient les intérêts de chacun, et quels sont-ils aujourd'hui ?

-Quel est le poids du contexte institutionnel (scrutin binominal) et légal (LOCE) ?

III. Les modèles :

-Est-ce que le rôle des CAI reste important aujourd'hui ? L'a-t-il vraiment été dans les années 1990 (CEP, CIDE, PIIE etc.) ?

-Quelles influences extérieures (organisations internationales ; modèles américains ou européens) ?

-Quel est le modèle d'éducation primaire qu'il faudrait valoriser (cf Estado docente, pré 1973, universaliste ; Estado subsidiario, sous les militaires, et en héritage ; quelque chose de neuf ? et si oui, quelles caractéristiques ?) ?

-Est-ce que les changements suivant l'année 2000 permettent d'espérer une évolution réelle de l'inégalité au Chili ?

-Est-ce que la réforme, avec le tournant de 2000, s'engage vers un changement de paradigme des politiques de l'éducation ?

Pour chaque entretien, les (...) ou (?) signifient que ce passage de la bande est inaudible, et les initiales sont la mienne (C) est celles des interlocuteurs respectifs.

Entrevue avec Dario Vasquez Salazár, Directeur élu du Colegio de Profesores, et membre de Fuerza Social y Democrática, le 7 septembre 2005.

C: A mí lo que me interesa es el acuerdo del 2000, quiero entender como llegaron a ese acuerdo, cuales fueron los conflictos que hubo, que es lo que pasó exactamente.

D : cPor qué te interesa solo el acuerdo del 2000? (...)

Yo me llamo Dario Vasquez Salazár, soy profesor básico, eso es mi título, soy de los antiguos profesores normalistas, de la (...) antigua, y soy dirigente del gremio de los profesores desde el año 1995, a nivel nacional. Y hoy día ejersó el cargo de director de la Directiva Nacional, yo soy el encargado del departamento de comunicaciones y del departamento (...) del gremio.

C: ¿Está vinculado con alguna organización política?

D: Y estoy vinculado a movimiento social, que se llama Fuerza Social y Democrática, fuí militante comunista, y asumí como dirigente como comunista, pero por diferencias y problemas internos en la dirección del partido, mi partido me castigó, decidió aplicarme los estatutos, y aplicaron la “suspensión indefinida”, que es concretamente una expulsión.

Concretamente por que no estaba de acuerdo con la línea política, de como se hace política. Yo creo que la post dictadura, uno de los partidos que obtuvo menos, de los partidos que más luchó, y tuvo costos, en vidas humanas (...) el partido comunista fue un gran partido en Chile, un gran partido a nivel mundial, que fue perseguido, y se intentó aniquilarlo, y el partido tuvo la fortaleza para enfrentar el movimiento dictatorial y levantar ciertos movimientos de masa, que era importante. Pero lamentablemente a partir de la (...) de Pinochet, la accesión de los partidos de la Concertación, creo que el cuadro político de Chile cambia, el cuadro político mundial cambia, el de los partidos comunistas latinoamericanos también cambia, y por lo tanto la política del partido más tiende a aislarse, del contexto político, y de la influencia que tenía el partido en la política chilena, quiere fortalecer y producir lo que nosotros siempre hemos dicho, o lo que el partido dijo, como línea política, la unidad de todas esas fuerzas que son anticapitalistas, para provocar (...) el acceso al poder. Creo que eso fue una línea equivocada, que nos equivocamos revés en revés. El sector de los trabajadores... muchos grandes dirigentes sindicales del partido empezaron a irse del partido, y nosotros mantuvimos una conducción comunista aceptada aquí en el gremio, nosotros queríamos ampliar los espacios de alianzas con otras fuerzas, que nos permitió llegar en el poder en el año 1995, poder que aún mantenemos, como Fuerza Social y Democrática.

C: ¿Entonces acá hay varias fuerzas políticas, cierto? En el Colegio de Profesores...

D: El Colegio de Profesores es una organización sui generis, especial, dentro del contexto latinoamericano, en cuanto a como se generan los gremios o los sindicatos, después de la dictadura. La gracia que tiene el Colegio de Profesores es que fue formado por Pinochet. Pero, en plena dictadura, es la primera organización de trabajadores que logra, en el 1985, elegir democráticamente a su dirigente. Y por tanto, la característica que tiene esa organización es que se fortalece en dictadura, en forma democrática, y que

elige a sus dirigentes, y donde cada afiliado, cada profesor es un voto. Eligen dirigentes cada tres años, un dirigente nacional, un dirigente regional, un dirigente provincial si es que existe el directorio provincial, y un dirigente de la comuna. Por tanto en cada elección el profesor tiene derecho a 4 votos para elegir su orgánica, que lo van a dirigir durante 3 años. Eso no ocurre ni siquiera en la máxima organización de los trabajadores chilenos, la Central Unitaria, en donde los dirigentes de la Central Unitaria de los Trabajadores van por voto ponderado, que es una herencia de la dictadura que no ha podido ser cambiada. Estamos a 15 años y todavía no se cambia eso, a pesar de los esfuerzos que nosotros hacemos, porque somos también parte de la Central. Pertenecemos a la Central como organización de trabajadores, y por tanto el gremio siempre ha estado al lado de los trabajadores chilenos, al lado de los obreros, al lado de los empleados de servicio, estamos siempre en la lucha. Y nosotros siempre vamos a abogar por la unidad, única de los trabajadores chilenos. Y hoy día tenemos un movimiento sindical sumamente débil, y el Colegio de Profesores sigue manteniendo, a pesar de todos los problemas internos que tenemos hoy día, seguimos siendo como organización la más fuerte de este país.

C: Cuales son los problemas internos que ha habido?

D: Lo que pasa es que nosotros, los que conducimos este gremio, tenemos muy claro cuales son las misiones, los objetivos de la organización. En el contexto actual, los objetivos de nuestra organización son

- 1) dignificar la profesión docente,
- 2) hacer un aporte al mejoramiento de la enseñanza en Chile, que está muy deteriorada,
- 3) en tercer lugar preocuparse de la calidad de (...) (los profesores).

Los dos primeros de esos tres objetivos son los primordiales. En harás (con la intención) del mejoramiento de la enseñanza en Chile, durante muchos años, porque aquí hubo un deterioro en absoluto de la educación durante el tiempo de la dictadura, tanto en la educación como en las condiciones profesionales laborales y salariales de los maestros. Y por tanto, en harás de cambiar la imagen en dónde el profesor chileno tuvo un cartel (?), la idea era que si la educación era mala era porque aquí existen malos profesores, nosotros tenemos la certeza que los profesionales son buenos. Nosotros impulsamos, y llegamos a un acuerdo, y ahí viene el protocolo del 2000 del cual tu hablas, en donde nosotros establecimos una comisión tripartita formada por el ministerio de la educación (gobierno), por los empleadores de lo que es el antiguo sector público, del sector municipalizado de la enseñanza.

C: La asociación Chilena de municipalidades?

D: Si. Y el Colegio de Profesores. Una comisión tripartita, que se encargara de empezar a construir un sistema de evaluación de desempeño docente. Mandados nosotros por un congreso nacional de evaluación que hicimos en el año 1997, en donde uno de los 11 ejes temáticos que nos propusimos era el tema de la evaluación. Porque cuando en Chile vuelve la democracia, en el año 1991 el Gobierno de Patricio Aylwin establece una ley especial para los profesores chilenos. Es el único sector de trabajadores en Chile que tenga una ley especial, que regula su profesión: el Estatuto Docente. En este estatuto se consagra elegirla (...) para calificar a los profesores. Y al gremio de los profesores

nunca le gustó la calificación. Ningún profesor quiso que lo calificaran, haciendo ley, y teniendo reglamentos, porque nosotros queríamos que se nos evaluara por nuestro desempeño, como profesionales. Como enseñamos, no del carácter funcionario. Si está bien aceptado en la comunidad, si atiende bien a los apoderados, si está bien con los alumnos, si planifica, si llega atrasado, bien vestido o no.... Entonces nosotros rechazamos la calificación, y el Congreso del 1997 dice: "el magisterio chileno va a luchar para implementar en Chile un sistema, que evalúe el sistema educativo chileno, (...) el desempeño de los docentes. En el año 2000 hicimos la comisión tripartita, trabajamos tres años, una comisión responsable, en este tiempo todavía no éramos partido, (¿viste el problema político interno que tenemos hoy día?). El representante nuestro, el principal representante, el que encabezaba la comisión tripartita por parte nuestra, era un militante comunista.

C: ¿Jorge Pavez?

D: No, se llama Guillermo Chempe(Chento? Chempa?). Porque Pavez es el presidente. Miembro del Comité central del partido comunista, dirigente de este gremio, encabezó la comisión que establece el sistema. Y eso nosotros lo fuimos informando a la base. Incluso conseguimos con el Ministerio que se suspendieran clases, un día por ejemplo, que los niños no fueran, para que los profesores en las escuelas discutieran con lo que avanzábamos con respecto al futuro sistema de evaluación del desempeño docente. Y eso culmina en el año 2003, con tres hechos importantes. Primero nosotros logramos suspensión de clases, y entregamos un documento ya casi definitivo después de tres años de trabajo, en donde se establecen los acuerdos y desacuerdos que hay en la Comisión tripartita, para escuchar la última opinión del profesorado de base. Entonces nosotros lo hicimos en forma didáctica, en forma de preguntas, decía: ¿Qué se evalúa? ¿Cómo se evalúa? ¿Cuándo se evalúa? ¿Quién evalúa? ¿Dónde? etc. Ahí había cosas bien importantes para nosotros. (1) Primero establece que el proceso de evaluación del desempeño docente tiene que ser formativo. No punitivo. O sea que no tenía (...) que echar a un profesor. (2) En segundo lugar, tener un sistema que premiara el buen desempeño. Un sistema que no tomara en cuenta los rendimientos de los niños. Eso es lo que más nos costó convencer a la otra parte. Porque si siempre has tenido la visión de que el profesor es malo, y que ya si el profesor es malo hay que echarle, en un sistema de mucha flexibilidad como es el sistema neoliberal... Para nosotros era fundamental que no hubiera un motivo de que se valoren los profesores por rendimiento. Te explico porque. Porque en Chile hay muy buenos colegios. Y hay muy malos. Nosotros tenemos profesores que trabajan en un muy buen colegio, también pueden trabajar en un muy mal colegio. Este profesor en el muy buen colegio: en este buen colegio, los niños tienen muy bueno rendimiento. Pero si este mismo profe va a trabajar en un colegio con mucha precariedad, pobreza etc. Los niños no rinden lo mismo. Entonces el profesor es solamente un factor en el aprendizaje. Hay otros factores: como la condición económico social, el lugar de donde viene el niño, que tenga hambre o no tenga hambre, el lugar geográfico donde está ubicado, en un país tan distinto como es Chile.... Nuestros argumentos fueron tan fuertes que logramos eso. El profesor se evalúa cada 4 años, no todos los años. Además, si yo hago clases de español, me tiene que evaluar otro profesor que hace clase de español.

C: Antes había un sistema de supervisores, ¿cierto? ¿Bajo Pinochet?

D: Si pero no había evaluación. Pinochet intentó hacerlo, pero fracasó.

Entonces, este sistema de evaluación: nosotros sometimos este documento. En el año 2003 hicimos un Congreso nacional en donde invitamos a todos los presidentes de las comunas de Chile, porque la idea era que el dirigente de los profesores de cada comuna fuera a transmitir el sistema, si se había probado o no se había probado. (3) Tercero, el sistema debía ser aceptado en una consulta nacional. Porque con Pavez hemos ampliado los espacios de participación de los profesores, ampliado la democracia interna. Así que cuando entramos en conflicto, cuando hacemos una negociación, y llegamos a un acuerdo con el gobierno, o como en este caso de la evaluación del desempeño docente, hacemos una consulta nacional. En donde libremente el profesor emite su voto. Y ahí, muchas veces invitamos incluso a participar al profesor que no es colegiado, que no es afiliado a la organización y que no paga cuota.

C: ¿Qué porcentaje de los profesores de Chile están afiliados?

D: De 140 000 docentes nosotros tenemos más o menos un 110 000 profesores afiliados. Así que está afiliado más del 80%... Pero tenemos una dificultad: como hoy día en el sistema de libre mercado, la educación en Chile ya es un negocio. Sabes que Chile es el país del mundo donde más ha avanzado el neoliberalismo. Por esta razón tenemos muchos profesores que cambian de trabajo, y eso hace que la cuota de afiliados no llegue regularmente, y por lo tanto nosotros tenemos permanentemente 80 000 afiliados al día. El otro es un sector volante que es afiliado al colegio, pero que no tiene todas las prerogativas, no actúa con todos los derechos respecto a su situación (...) Pero de repente cuando nosotros negociamos, cuando hacemos una consulta nacional, yo creo que un 99% de las consultas que hemos hecho, nosotros hemos invitado a participar a todos los profes. Porque un sistema de evaluación le va a beneficiar, a todo caso, al profesor colegiado y a el que no es colegiado. En este contexto nosotros hicimos la consulta, y en este momento viene la ruptura del partido. Nosotros nos sacamos. El propio colega, Guillermo Serpique (¿), todavía en el partido, y dirigente de la (...) días antes que nosotros hiciéramos la consulta, viene a hablar con Jorge Pavez y conmigo, y nos dice: mañana el PC hace una conferencia de prensa, rechazando la evaluación del desempeño docente. Y yo digo: pero Guillermo ¿qué vas a hacer, si tu eres el que ha impulsado todo el proyecto? Dice no, es que yo soy comunista y tengo que salir del otro lado. Eso hizo que lo sacáramos de la comisión, se hizo la consulta, el 70% de los profesores dijo sí a la evaluación, el 22 dijo que no, los otros votaron en blanco y nulo. Y por tanto se consagró en una consulta democrática que la mayoría aceptara. Pero lamentablemente los compañeros comunistas no entienden eso. A esa fecha empiezan a levantar toda una campaña, en contra del sistema de evaluación de desempeño. Y eso ha tenido sus problemas, porque el propio gobierno también es lento para hacer las cosas, y se demoró entre el año 2003 y 2004 un año para sacar la ley, y después se ha demorado 2 años en el parlamento, y todavía tenemos conflicto con el gobierno, porque no se ha echo a funcionar. Entonces el gran conflicto que tenemos hoy día, interno, es un sector grande que ha convencido a los profesores que no tienen que evaluar.

C: Usted considera que hubo una ruptura con la llegada de Lagos al poder? Dado el sistema chileno, muy neoliberal etc. ¿Le parece que ha cambiado algo la Concertación? O que ha cambiado cuando llegó Lagos al poder?

D: Yo creo que lo han intentado los gobiernos de la Concertación lograr un poco de mejoramientos en beneficios sociales. Pero la esencia del sistema sigue siendo la misma. Se sigue trabajando con las mismas leyes de Pinochet, entre otras cosas con la misma constitución del ochenta, le han puesto un poco de maquillaje, pero no terminan con el sistema binominal por ejemplo, y no terminan tampoco con la posición de las Fuerzas Armadas sobre el sistema político chileno, y en educación no se ha cambiado la LOCE... Es la última Ley de Pinochet.

C: ¿No han cambiado un poco la LOCE?

D: Pero cosas que no están concordadas con nosotros. Cosas que inevitablemente tienen que cambiar para adecuarlo al sistema neoliberal. Con la nueva concepción del Estado chileno. En donde van traspasando funciones propias del Estado, a tercero o a privado.

C: Así que se sigue con el Estado subsidiario de Pinochet

D: Más que nunca. Es una concepción concreta. Es más. Te digo, cuando la Concertación estuvo a punto de perder el poder, en el año 2000, antes de la segunda vuelta, a nosotros nos llama el comando de Lagos, y nos pide firmar un acuerdo. Este acuerdo era para mantener a Lagos en el poder. Dice que el voto de los socialistas y los comunistas debe estar por Lagos, concretamente. Nosotros firmamos un acuerdo, el día 5 de enero del año 2000, a 6 días de la segunda vuelta. El presidente vino aquí arriba, a la sala de consejos. Para firmar el acuerdo. Este acuerdo tenía 3 puntos. El fortalecimiento de la educación y de la profesión docente. Este es el título del acuerdo. Tres puntos. El primero, que durante el gobierno del presidente Lagos se iba a fortalecer las políticas (...) Que durante este gobierno se iban a ampliar los espacios de participación de los docentes, en lo que se refiere a la supervisión, a la evaluación. Y tercero que durante este gobierno los profesores iban a alcanzar un sueldo justo y digno. Yo creo que ninguna de esas cosas cumplió. Primero respecto a la política pública, a todo andar nos dimos cuenta que la concepción de educación pública que tiene el gobierno es distinta a la concepción de la educación pública de los profesores. Para nosotros la educación pública es aquella que se (...) por el Estado o por la propiedad del Estado. Para el profesorado el único vestigio de educación pública que hay es el sistema municipal de enseñanza. Para el gobierno, para ellos la educación pública es todos los colegios subvencionados. Aquí en Chile se subvenciona la educación al sistema municipal público, y al sistema particular subvencionado. Esto, claro a nosotros no nos pueden decir que es público. Porque es el dueño de un particular. Y la subvención es diferente. Porque a cada uno se le paga la misma subvención, más o menos 30 000 pesos mensuales, pero resulta que cuando llegan a las manos del sostenedor particular, todos los meses, al momento en el que recibe el cheque en la manito, es plata privada. Y el Estado, en un Estado subsidiario no existen los mecanismos de control, entonces te doy las cifras: para probarte que Lagos cumplió con (...) la educación pública. La educación se está transformando toda en educación particular. Las últimas cifras que tenemos son del año 2003. Las del 2004 todavía no las dan. Cuando asume el Pte Aylwin en el año 1990 (porque descartamos a la dictadura, que cumplió su rol era lógico que privatizaran

todo lo que se hacía en Chile). Nosotros contamos desde el año 90 pa' adelante, cuando se suponía que iba a haber cambios, que se iban a revertir muchas situaciones, que se iban a revertir las privatizaciones que se habían hecho, que era entre las promesas de la Concertación que nunca ha cumplido. Entre el año 90 y el año 2003, en 13 años, han desaparecido 150 colegios municipales. Porque como hay una competencia desleal... Te la explico más adelante, pero déjame darte las cifras pa' que te des cuenta. Del '90 al 2003 desaparecen entonces estos colegios. Hay otro dato curioso. Durante el Presidente Lagos, del año 2000 en adelante, muchos colegios privados, en los cuales las familias pagan, caro, muchos se están transformando en particulares subvencionados. Prefieren recibir plata del gobierno, que es mejor negocio. Porque acá el privado... De repente la familia no paga, o se lleva el niño. Y se han creado entre el 90 y el 2003 más de 1400 particulares subvencionados. Así que es un muy buen negocio. Entonces eso significa que hay un aumento de matrículas en colegios particulares subvencionados de casi 500 000 alumnos en esos 13 años. No tengo la cifra del año pasado, pero creo que se agudiza el tema, porque durante el gobierno del presidente Lagos se ha ido agudizando todo. Todo se ha acelerado. Eso significa, a 30 000 pesos promedio, que el Estado chileno, con plata de todos los chilenos, se le entrega a los particulares subvencionados, es decir al sostenedor de un privado, le entrega 173 000 millones de pesos, sin entrar a fiscalizar si se usa. Ahora ¿Cuál es la ganancia que tiene el sector particular subvencionado? El Estatuto Docente establece una diferencia en el sistema de remuneraciones, hacia el profesor. En ambos sistemas, cualquier profesor que llegue a trabajar en el municipal o el particular subvencionado, empieza a ganar el Ingreso Mínimo Docente. Pero, andando el tiempo, en el municipal empieza a hacer una carrera. Le empiezan a pagar antigüedad, cada dos años, un 6,66% de la renta básica nacional (...). Le pagan los cursos de perfeccionamiento que hacen, y se le reconocen, le pagan una asignación que se llama de 'condiciones difíciles', en fin como digo se hace carrera. En cambio en el sector particular subvencionado, la ley dice que el profesor tiene que luchar por sus mejores condiciones de trabajo. Por lo tanto tiene derecho a ser sindicado. Es una mentira (...) que está legalizado, pero... Porque en un colegio donde trabajan 12 o 15 profesores, no hay posibilidad; porque el dueño del Colegio a los que no le gustan les echa a fin de año. Porque ahí es libre, por el código de trabajo todos los años se puede despedir. Y como no hay regulación, el tipo puede despedir todos los años su gente y nadie le dice absolutamente nada. Este tipo puede pagar a partir del ingreso mínimo docente. Y ahí a partir de este mínimo el profesor puede luchar por mejorar sus condiciones de trabajo. Entonces es muy difícil la competencia porque el sector municipal no se financia, está desfinanciado, el particular subvencionado es muy buen negocio.

C: ¿Así que va hacia el perfeccionamiento del sistema neoliberal de educación?

D: Exacto.

C: Y ¿Cómo va a mejorar la calidad y equidad de la educación entonces?

D: Eso es lo que queremos ir demostrando nosotros. Nuestra lucha ha sido que los profesores no traigan tantas horas de clases, que haya más recursos a los sectores muy pobres... Como eso no lo hemos logrado, o hemos avanzado muy poco con el gobierno, nosotros creemos que la evaluación docente, que hoy día es resistida por el profesorado,

va a ser la gran defensa de la profesión docente mañana. Porque si nosotros demostramos que el problema del aprendizaje no está en el profesor, que el profesor es un profesional preparado, a ejercer su profesión, o sea hacer clases, entonces inmediatamente nos fortalecemos como gremio, y podemos salir a la luz pública, a los padres, apoderados, a la sociedad chilena, al propio gobierno, a los políticos de este país: Señores, los profesores son buenos, profesionales, por tanto, miremos a: la cantidad de horas de clases que hacen por semana, porque son muchas, a la cantidad de alumnos que nosotros atendemos, que también son muchos, y miremos hacia el currículo que hoy día están a?diendo (...), y por eso te digo que una de las grandes metas de este año fuera la evaluación, lo estamos desarrollando, nosotros llamamos a Congreso, curricular pedagógico. Porque en Chile, a nuestro juicio, hay falencias en la malla curricular. Por ejemplo es imposible para nosotros estudiar filosofía. Porque... es optativo. Los idiomas: optativos. Entonces las escuelas privilegian al idioma inglés, y nuestros profesores de francés están quedando sin trabajo. En cambio en tu país, ustedes pueden estudiar hasta tres idiomas. Pero no es culpa de ustedes. Pero quiero que nosotros lleguemos a los niveles de educación de ustedes. Yo también estuve en Francia, a algún congreso de los profesores de francés, y tuve la suerte de conocer el sistema de ustedes, y no nos pueden comparar.

C: ¿Hay influencia de los modelos extranjeros?

D: No hay influencia, nosotros podemos decir bueno si ellos quieren asemejar, y quieren lograr los rendimientos, en Chile, de los países desarrollados, primero hay que invertir más, en segundo lugar copiamos cosas que son parte del ser humano, porque no podemos seguir con una pata coja en relación a la formación del ser humano, hay el problema de la enseñanza la ciencia, con la enseñanza de la educación física. De repente decimos que el niño chileno está obeso, bueno pero ¿Cuántos especialistas de la educación física tenemos? Entonces aquí es todo un paquete, que parte desde la formación inicial de los profesores, hasta la jubilación de los profesores, porque también hay un sistema sumamente injusto, que hace que los profesores se queden más tiempo trabajando, y entonces con más tiempo no son buenos tampoco, porque por mucho que el sepa, no le da la misma energía, o sea no... vale estar con un profesor de 60, 65 años trabajando ¿Te fijas? Pero el profesor no quiere irse porque hay pensiones de hambre, o sea que hay problemas complicados y de fondo, que es la contradicción chilena, en el sentido de que es un país exitoso para el mundo, pero que al interior del país, existen tantas desigualdades.

C: Esto estoy tratando de entender. Por ejemplo acá hay un sistema de voucher, ¿no?

D: No, no hay voucher.

C: Pero se me hacía que había un sistema que era de Pinochet, pero que se había vaciado de su contenido, y se iba reutilizando, en un sistema de recursos focalizados hacia los mas pobres.

D: Este gobierno ha sacado una ley especial, una solución, la Ley de Jornada Escolar Completa que se llama, sacó una medida que hace que cada colegio del país, del sistema subvencionado, y esto está siendo muy resistido en un principio, pero ahora lo van a aprovechar porque los privados son muy vivos, tiene obligación de mantener un 15% de matrícula, gratuita, para sectores pobres. Para niños con problemas. En cada colegio, de

todo el sistema, tanto municipal, como particular subvencionado. Pero como es un muy buen negocio, y los capitalistas no dan puntadas al hilo (...), lo van a ocupar para sacar beneficios. Primero se opusieron. Cuando hay leyes vamos nosotros al parlamento y les ponemos, pero ellos van también (...)

Entonces esta gente, que paga menos los profesores con la misma subvención, dijeron: ¿Cómo nos van a hacer tener 15% de los niños gratis?" Eso va a hacer quebrar a muchos colegios. En cada curso. Pero yo creo que hoy día ya vienen de vuelta, y lo que van a empezar a hacer es ofrecer becas, para que los mejores alumnos pobres vengan. Entonces van a pescar los mejores, lo cual les da prestigio a sus colegios. Y por esa vía, como los rendimientos suben, en las mediciones nacionales, entonces es negocio para ellos, porque va a hacer que la gente matricule en su colegio entonces... Tiene una alta matrícula. Entonces así va a paliar el va y ven...

C: Entonces la visión política hacia la educación ¿sólo puede ser meritocrática?

D: No pero hay otro sistema. El de una subvención especial para los sectores más pobres. O sea una subvención adicional. Pero el carácter apunta poco al rendimiento. Pero yo creo que en Chile también hay que hacer que los niños sean buenos alumnos, que aprendan. Porque consiste concretamente en que el colegio debe mantener de un año pa' el otro a los niños que tienen problemas. Aquí en Chile se hace una encuesta que se llama CASEN, a principios de año, que los profesores hacen en forma gratuita, -que los profesores hacen mucha pega gratuita- y con esa ficha se puede ver cuales son los niños que tienen menos condiciones económicas, que tienen más problemas. Entonces se hace un catastro. Si a esos niños el colegio les mantiene en el sistema al otro año, se hace una subvención especial. Se va ganando una subvención especial mientras le mantengan en el sistema ¿Te fijas? Que tiene ciertos valores de acuerdo a los cursos que va a estudiar. Eso es una fórmula que tampoco a mi juicio apunta a mejorar la calidad de la enseñanza. Porque apunta a la mantención de niños no más. Y puede muy bien ser que un colegio, como aquí las cosas se financian de acuerdo a la cantidad de alumnos por curso, que para mí es súper complicado porque eso te obliga a mentir de repente. Se miente en muchas cosas en Chile. Se miente sobre la asistencia. Si tú vas a un colegio particular subvencionado, te vas a encontrar con alguien especialmente contratado para hacer la lista, para mantener una asistencia tal que le permita el financiamiento. Es muy perverso el sistema acá en Chile. El sistema como está instituido, como está legalizado, tiende a la mentira. Por ejemplo en los particulares subvencionados, sacan a los con problemas de aprendizaje para la SIMCE, solo dejan a los niños buenos. Eso ocurre en el sistema chileno.

C: Entonces el sistema neoliberal tal como es, ¿cuál sería la manera de cambiarlo para que no vaya hacia lo que me está describiendo?

D: Bueno nosotros queremos fortalecer la educación pública, este es un primer tema. Buscamos mecanismos para evitar que todos los recursos de los chilenos se focalicen en el sector privado de educación. Este es un primer tema. En segundo lugar, ¿cómo mejoramos la jornada escolar completa? Creo que hay una gran equivocación, la JEC se anunció en el 1996, por el Presidente frente al Parlamento, y de ahí creemos que ha pasado mucho por la espalda de los especialistas que somos los profesores. Es una reforma inconsulta. En el protocolo del 2000, que me preguntaste, también establecimos

una evaluación de la reforma de la JEC. En 4 puntos básicos para que mejorara. El primero: respecto al almuerzo escolar. La alimentación del niño. Que tengan comedores adecuados. Segundo: que se controlara bien a donde van los recursos que se destinaran para construir los establecimientos. Porque de repente había firmas que dejaban botados los colegios que estaban construyendo. Ahora el contrato es, que yo tengo que valorar la construcción de establecimientos, ¿te fijas? Yo no puedo desconocer que es bueno, sobre todo en sectores pobres, por ejemplo en sectores rurales hay colegios que son tan buenos como los privados desde el punto de vista de la infraestructura. Pero ¿qué hay detrás de eso? ¿Cuánta plata se gasta el estado? Si se ha controlado el uso de (la plata?) o no. Si la legislación vigente favorece a los privados. Si haces un catastro, te vas a encontrar con que le han construido tanto a lo privado como a lo público, te fijas? Entonces son privilegios a la gestión privada. Entonces: que reguláramos eso. Tercer lugar: el respecto a las condiciones laborales de los docentes. Porque hubo también un deterioro, en el sentido que el profesor que tenía doble trabajo, porque acá en Chile los sueldos de los profesores son bajos, cuando su colegio municipal entraba a la jornada escolar completa, él tenía que renunciar al otro. Entonces le bajaba el sueldo. Y ahí hubo una pérdida concreta. La flexibilidad que establece la JEC, donde tú tienes dos funciones de la profesión al interior del propio colegio. Una parte donde el profesor es titular de las horas, y otra que llaman horas de atención. Y acá yo le digo al Ministro, ¿dónde está en la legislación laboral de Chile este sueldo horario? No existe. Investígalo. Entonces te inventan una figura que no existe. Y la legalizan de hecho. Y te la tienen legalizada desde el tiempo de la dictadura... entonces por favor! Y el cuarto tema es el del currículo. Entonces no hemos conseguido nada de eso. Tuvimos una evaluación, se hizo por una universidad. Y claro, los resultados de la evaluación no fueron tampoco objetivos de parte de la interpretación que le dio el propio Ministerio, porque se destacan gravísimos problemas del punto de vista de la JEC. Se cierre esto en un bolsillo; y mandan por su cuenta una ley de jornada escolar completa donde aparece eso de la vulnerabilidad, el 15 %, la subvención para sectores más pobres etc. Pero los problemas de fondo no los arreglaron. Porque nosotros afirmamos primero que la reforma se queda en el escritorio (...), y segundo que la reforma es más de lo mismo. Nosotros pensamos que en los colegios debe haber más libertad, para establecer qué contenido, social y de aprendizajes, de la JEC sea más efectivo, en sectores pobres por ejemplo. Yo creo que existen los mecanismos, pero todavía no se establecen las reglas del juego claras que permitan (...) Y en eso hay mucha influencia, desde lejos, mucha latada de parte del pueblo entero con respecto a la reforma del sistema escolar. Entonces ellos buscan otras vías. Como ahora buscaron la vía del Consejo escolar. Hoy día están formando esos colegios escolares en todo el país, particulares subvencionados como municipales. El Consejo escolar es un consejo consultivo, donde está el equipo directivo del colegio, están (...) están los apoderados, la comunidad escolar. Tiene que ver con las cuentas de la plata, como va el proceso de aprendizaje, etc. Yo dudo mucho en la efectividad de los consejos escolares como están concebidos. Dudo mucho. Porque no le da la posibilidad real al consejo escolar de influir con decisión. No es resolutivo, solamente es consultivo. Por lo tanto, ¿Quién va a intervenir si a un Colegio le va mal? (...) Se denuncia. Pero va

a cerrar. Y al Gobierno no le interesa que quiebre o no un Colegio. Al Gobierno lo que le interesa es que los niños tengan escuelas. Entonces hay problemas en este aspecto.

C: ¿Hay una prioridad hoy día por parte del gobierno hacia la educación pre universitaria?

D: Yo no creo que haya una preocupación especial por eso. Yo creo que el libre mercado no le interesa, no le preocupa. Le da lo mismo. Alguna vez nosotros firmamos que en nuestro país existía un 5° año de enseñanza media que era el de pre universitario. Es un negocio. Yo no dudo que el pre universitario ayude a los niños a entrar en la universidad. Pero ojo: eso es quitarle el piso al sistema oficial. Porque aquí lo que corresponde es que de los 4 años de enseñanza media, y los 8 años de enseñanza básica, los niños salgan a la universidad, a los institutos de formación técnicos. Porque tiene que haber en el Estado, en un sistema público, un sistema no legal, que se fue legalizando, como lo es el sistema de los pre universitarios. Eso antes no existía en Chile. Antiguamente cuando antes del 73, nunca existía...

C: La educación de antes del 73 ¿es un modelo para usted entonces, o no?

D: No digamos un modelo, siempre las cosas eran perfectibles. Antiguamente el sistema tenía el problema de la cobertura por ejemplo, porque en Chile no existía una cobertura total, había un analfabetismo importante, pero creo que la educación se va adaptando a la sociedad. Por lo tanto, como educación, sin tener la cobertura suficiente, yo creo que la educación era mejor antes. O sea los niños aprendían mucho más.

C: ¿Había niveles más altos?

D: Si, niveles de exigencia. Yo creo que hoy día... Por lo menos como profesor, no como dirigente... Yo creo en la disciplina, no la disciplina como autoridad, sino en la disciplina personal, como persona, que le permita responsabilizarse a si mismo, que es uno de los objetivos de la educación. Yo creo que eso necesita el país. Hoy día creo que como se hizo un negocio la educación, se trata de mantener el cabro a todo costo en la escuela. Este es el tema. Y eso va contra la calidad de la educación. Esta en el propio sistema, como está estructurado.

C: Claro, los textos siempre empiezan con el fin de desarrollo económico de la educación, y luego hablan de valores, justicia social etc.

D: Exactamente y por eso nosotros estamos haciendo el congreso pedagógico curricular. Que significa partir de esa cosa filosófica, saber ¿qué tipo de hombre queremos formar en Chile? Los profesores tienen que reflexionar sobre eso. Si vamos a formar un ser integral, que se integre a la sociedad de forma activa, que tenga pensamiento crítico, o vamos a seguir formando un tipo que está dedicado al consumo, e inserto en el desarrollo económico del país.

C: entonces la conflictividad de este tema ¿no ha bajado con el acuerdo del 2000?

D: No. Nosotros vamos a tener una asamblea el 21 al 23, esperamos que se de, porque la ultima tuvimos que suspenderla, porque invadieron sectores disidentes, por el tema de la evaluación docente. Y... el 22 y 23 tenemos una asamblea nacional de nuevo, y ahí tenemos puesto un tema de discusión, que es... Primero una propuesta para la reforma previsional. Y lo segundo: levantar una propuesta a los candidatos de las presidenciales. La propuesta del Colegio de Profesores de Chile educativo a los candidatos a la presidencia. Entonces nosotros les entregamos este documento a los candidatos, y

después los invitamos a participar en un acto, donde decimos “Ustedes van a decirnos que piensan de ello, y que cosas se comprometen a cumplir. Lo hemos hecho la vez pasada. Participó la vez pasada el Pte Lagos, Marin (que descanse), y... eso, porque de la derecha Lavín no fue. Hirsh, porque Hirsh también era candidato. Y ahora, queremos hacer lo mismo de nuevo. Y después, como nos planteamos con la nueva presidenta, porque se va a elegir a la Bachelet; yo no soy partidario de ella pero bueno... Pero: si es así a nosotros nos toca negociar el próximo año. Nosotros somos una organización que negocia de hecho. No tenemos legalmente el derecho a negociar. Eso se hace por la fuerza del gremio. Hemos logrado que el gobierno negociara con nosotros cada dos años.

C: ¿Cuáles son los actores de la educación? Hay también la asociación chilena de municipalidades...

P: Las universidades.

C: ¿Los CAI?

P: Yo pienso que son parte de lo que son. Lo que pasa es que hay muy poco debate, muy poco espacio para poder hacer de (...) lugares de encuentro. Mira por ejemplo (...) nosotros el año pasado, después de mucho tiempo, en que nosotros insistimos en que aquí en Chile hay una muy mala formación de los docentes. Llega al extremo que aquí se titulariza una persona que va los días sábado en un Instituto profesional, y durante un año va a clase y después se titulariza. Nosotros creemos que no es lo mismo formarse a distancia, y una formación de 5 años, en la U y todos los días. Hay alguna diferencia, supongo yo. Entonces nosotros dijimos aquí en Chile, en términos de calidad de la enseñanza, están profesores muy buenos, también primero la propia malla curricular... porque aquí tu sabes que hay universidades autónomas, universidades privadas, universidades de consejo de rectores (...) Y la LOCE, como esta escrita, y concebida no obliga a todos los universitarios. Si es así, ¿Quién va a acoger las sugerencias del gobierno? Hipocresía no más. Entonces nadie puede certificar que se esté formando bien un profesor. Entonces nosotros ¿qué dijimos? Hagamos una comisión tripartita nuevamente, en donde nos metamos con el programa de los profesores. Pasó que como estuvo enfermo Jorge, me tocó a mi iniciar la comisión, y vino aquí el ministerio. Pero vienen ellos solos po. Y me transmiten la información, que ellos ya habían tenido (...) A mi juicio como gremio era muy importante no empezar a hacer una relación bilateral con ellos, y porque no empezamos a trabajar todos en forma conjunta. Para avanzar más rápido. Pero son demasiado lentos porque por esa vía hay (...) También ellos avanzan con el neoliberalismo, ese es el cuento. Y nosotros hasta el momento seguimos trabajando. No hay caso que no integremos una comisión tripartita. En el protocolo 2000, nosotros acordamos, nosotros tenemos escrito que queremos cambiar el consejo nacional de educación. Porque en Chile existe un Consejo nacional de educación. Para tu información en este consejo hay 9 miembros. Y hay un representante de las Fuerzas armadas! Y hay un representante del poder judicial... Y hay representantes de antiguos (...) que son vitalicios, y salen del consejo cuando se mueren po. Nosotros planteamos que salieran en la cuestión del 2000, el representante de las Fuerzas armadas, y el representante del poder judicial. Y que nos integráramos: el Colegio de profesores. Que se integre el sistema municipal de enseñanza, el particular subvencionado, un académico

de las facultades de educación... Pedíamos que echaran dos de los viejitos de estos, y... respuesta del gobierno: saben, no hay condiciones para producir cambio. Pero podemos aumentar el número. Pero a estos caballeros no los sacamos. ¿Viste la concesión del gobierno?

Entonces siguen manteniendo una cuestión que hizo la dictadura. A principio se había aceptado aumentar a 13 miembros, pero como no hubo acuerdo, después desconocieron lo que habíamos avanzado, y nunca más... Eso significaría una reforma a la LOCE, en lo que nosotros avanzamos un poco, en la manera como se ven los temas de educación desde arriba en nuestro país. Hasta ahí no más estamos po. Porque aquí hay un (...) entre la derecha y la Concertación. Aquí tenemos un parlamento que no debate adentro del parlamento, sino que va a (...) la ley desde afuera. Eso mientras existe el binominalismo, donde un 66% es igual que un 33%. Porque para reformar el sistema binominal de elecciones, se necesita tener grupo calificado, esto lo dejó amarrado Pinochet. Un grupo calificado, es decir un excesivo número de parlamentarios. Eso significa que tienes que tener 33% para casi igualar el 66%. Entonces esa composición hace que nunca va a haber grupo calificado también. A no ser que haya un acuerdo político. Y este acuerdo político no se hace adentro del parlamento, se hace afuera.

C: me interesaba también saber más sobre los centros académicos independientes. Porque lo que había leído yo, habían trabajado bajo la dictadura para luego tener influencia intelectual en los noventa. PIIE, FLACSO...

D: Centro de estudios públicos, CIDE... bueno algunos fueron ONGS digamos, como el PIIE, el CIDE... y los otros fueron los organismos que fueron creando ellos mismos, como es el CEP... Pero lo bueno de la Concertación, es que el decaimiento de la influencia del PIIE y del CIDE, porque dejan de recibir financiamiento externo, porque como ONGs con la vuelta a la democracia se les quita el financiamiento, se focalizan en otros lados, y ellos tienen que sobrevivir, y al sobrevivir cierto en alguna medida pasan a ser de la concertación. Hay investigación, de repente hay críticas, pero críticas que apuntan a un maquillaje y no a un cambio profundo de la estructura. Y esta con la llegada del gobierno de la concertación la creación de otra entidad, que tiene que ver concretamente, con una vinculación completa, de ciertas fundaciones que (fundación Chile 21) fundación Chile 21, que están vinculadas a los partidos políticos, se preocupan del sistema, pero de adaptar la educación con el sistema productivo, y la inserción de Chile en el mercado mundial. Todas las opiniones que dan esos centros apuntan allá po. Van hacia lo mismo. Ahora, la diferencia fundamental en la concepción es que si gana la derecha, obviamente que el sistema de libre mercado va a (...) y una idea de la derecha es el sistema voucher. Eso esta claro. Entonces imagínate lo que sería este sistema: una guerra de alumnos... Es bien distinto el sistema de ustedes ¿no? Allá existe el voucher en Francia, pero es para sectores más... Los que han llegado, los asiáticos, los turcos, los más pobres... pero existe un sistema estatal gratuito.

Entrevue avec Pedro Chulak, Directeur élu du Colegio de Profesores, militant du Parti Radical, le 8 septembre 2005.

P: ¿Le dieron un ejemplar del acuerdo?

C: No

P: Ahí. Es el protocolo de acuerdo con el gobierno. Este es el acuerdo firmado para el Ministerio. No se tradujo totalmente en Ley. Porque el parlamento no lo aceptó totalmente. La mayoría de los acuerdos están ahí.

Soy Secretario General. Soy militante del Partido Radical. Pero no significa que yo soy radical aquí. Soy gremialista, el partido no tiene ninguna influencia en ningún (...) del trabajo del director.

C: ¿Me puede describir un poco como llegaron al acuerdo del 2000?

P: Se llegó al acuerdo del 2000 con el Ministerio de Educación después de una larga conversación. Porque nosotros presentamos las aspiraciones del magisterio en abril del año 2000. Y a fines del año 2000 se firmó el acuerdo, después de una larga discusión de cada uno de los puntos. Porque el Ministerio se pone intransigente. Poco a poco se iba ablandando. No todo lo que propusimos se logró. Porque lógicamente en un proceso de negociación hay tira y afloja. Usted da o usted quita. Entonces se produjo este resultado del proceso de negociación.

Nosotros queríamos por ejemplo un ajuste real de la renta, que parara con el resto de la administración pública. Porque nosotros tenemos un deterioro de la renta desde el año 73, hasta la fecha que (...) que era de un 54 %. Y logramos un ajuste que es de un 8 %. Porque según decía el gobierno, el Estado no estaba en condiciones de (...) un ajuste de esa envergadura. Que significaba comprometer un reajuste para todos los funcionarios.

C: ¿Por qué?

P: Porque el Estado no tenía dinero, po. Porque si a nosotros nos daban un reajuste x, y a los funcionarios les dan menos x, el resto de los funcionarios públicos quiere obtener lo que obtuvimos. Porque ellos también perdieron.

C: ¿Qué es la originalidad de lo que ha logrado Lagos en el ámbito educacional?

P: Mira el Presidente Lagos y los gobiernos de la Concertación han hecho cambios que son importantes porque durante la dictadura se produjo un deterioro total de la educación, un desvaloro. En los tiempos de la democracia de Allende, el último gobierno democrático, teníamos una inversión del 3% del presupuesto nacional en educación. Y con Pinochet llegamos a tener más o menos el 2% del presupuesto. Entonces (...) notoriamente el valor que le daba el fisco, el Estado, a la educación. Se menospreció totalmente el valor de la educación. Se traspasó a las municipalidades. La municipalidad no es un ente que haya estado preparado para recibir la responsabilidad de dirigir todo el proceso educativo nacional.

C: Claro. Pero ¿qué es lo que se ha logrado con Lagos? ¿Hay una ruptura con la Concertación cuando llega Lagos al poder? (*là il comprend à côté*)

P: No no hay ninguna ruptura. Hay una relación que no es óptima, pero es una relación. El presidente Lagos representa al gobierno. Usted tiene también que pensar como gobernante de todos los chilenos, y no como gobernante de los profesores. Ahí tenemos

una diferencia que es substancial en las aspiraciones nuestras. No todas pueden ser defendidas por el presidente Lagos.

C: Ya. Pero ¿ha dado más que los demás presidentes del noventa?

P: Ha habido una mejor atención a las peticiones.

C: ...de los profesores. Pero en términos de la calidad de la educación, de desigualdades, para los alumnos, lo que tiene que ver con el cambio... social, digamos.

P: Lo que pasa es que durante los gobiernos de la Concertación, tanto los gremios como los estudiantes como los trabajadores en general, hemos querido recuperar todo lo perdido durante los 17 años de la dictadura. Para nosotros es ideal que se recupere eso y que se obtenga algo más. Pero también para eso necesitas tener un Parlamento, que sea proclive a aceptar esos cambios. Por ejemplo la elección binominal en que el... La Concertación en Chile obtiene más del 60 %, de las votaciones, pero no es dueña del Parlamento. El que tiene una 33,4% gana un senador y un diputado. Entonces la derecha tiene un 38 %, y la mitad del Parlamento. Y se produce un empate. Yo creo que todos lo que no estuvimos con Pinochet, estamos en la tónica de luchar por cambiar el sistema binominal. Y hasta aquí no se ha logrado. Afortunadamente se ha llegado al acuerdo de eliminar los senadores institucionales. A contar de marzo del próximo año no hay senadores institucionales. Va a haber sólo 38 senadores elegidos democráticamente. Pero democráticamente en el sistema binominal. Vale decir que existe un peligro de siempre de que existan 19 de la Concertación, y 19 de la oposición. Es como dejar las cosas igual como las teníamos durante la dictadura.

C: Entonces ha cambiado, pero no se puede ir más lejos por factores institucionales

P: Claro, se han hecho cambios importantes en educación. Por ejemplo no hay la participación total que queremos en el (...) de la reforma. Pero hay participación de los profesores. Se adelanta y se anticipa. Y se da más participación. Los profesores tienen voz en lo que es el (...) del mejor educativo. Pero no es todo lo que nosotros queríamos.

C: Para ampliar un poco el horizonte al cambio social: ¿de qué manera ha cambiado esa evolución de las relaciones Colegio-Mineduc, la situación del modelo social chileno?

P: Mira esa reforma educacional era un cambio necesario después del período dictatorial. Porque el gobierno de la dictadura hizo una reforma educacional. Y eso había significado cambiar la administración totalmente. El sistema educacional anteriormente al período militar era todo financiado, administrado por el Estado. Después viene el Gobierno militar y con un reglamento dictó que las escuelas pasaran a las municipalidades. Se hizo desde el año 81 al año 86. El gobierno comenzó con los extremos, lentamente, y en el 86 todas las escuelas fueron traspasadas a las municipalidades, salvo la que funciona en una de las bases antárticas.

C: Entonces ¿Ha cambiado el paradigma de las políticas públicas con la Concertación, en la educación?

P: Lógicamente que tiene que haber cambiado por mi hija. Son 15 años que ya llevamos en democracia. La Reforma educacional pretende hacer un Chile democrático, que esté al servicio de los intereses del país, que esté progresando de acuerdo a las exigencias del mundo actual.

C: Bueno es obvio que todo Chile ha cambiado. Pero quiero saber si va cambiando el sistema social.

P: Lógicamente. Se trata de una lucha frontal que el gobierno da en contra de la pobreza. Lo que nunca combatió el gobierno dictatorial. Hoy hay menos pobres que antes. En el gobierno militar había un 30% que vivía en la extrema pobreza, hoy en Chile el 15 % vive en extrema pobreza. Y se va logrando una sociedad (...)

C: Ahora, la influencia de los CAI ¿sigue siendo importante en las decisiones que se toman en el ámbito educacional?

P: Bueno los académicos tienen que ver fundamentalmente con la educación superior. Ellos delinean la programación que hace la política educacional del gobierno, el MINEDUC, para la educación superior, y esa educación lógicamente repercute los cambios que se hacen en la educación básica y media.

C: ¿Cómo influye en la educación primaria?

P: La educación básica se llama primaria ahora. Esta dirigida a preparar el niño para enfrentar el mundo en constante cambio. Porque Chile ya no es el mismo que en el año 1990. Chile es distinto. Está viviendo aceleradamente con lo de la globalización.

C: ¿Y se van dando los recursos para cambiar eso?

P: En Chile hoy más que nunca se ha invertido en educación.

C: ¿Primaria ?

P: En la educación en general. La educación primaria tiene un sinnúmero de programas. Lo único que queremos es que se invierta mucho en educación. Hay muchos recursos, pero no se fiscalizan. El Mineduc no tiene los recursos necesarios para crear los cargos que hay de fiscalizadores. Ahí falla.

C: ¿Y el modelo que se está estableciendo ahora? ¿En qué es distinto de antes del 73, y distinto del período de Pinochet? ¿Qué es lo que cambia, en los recursos, las herramientas?

P: El objetivo de la educación desde el año 1973 es la educación de tipo policial. Ahora la educación que ahora se da en Chile es más libertaria, más democrática. Entonces fundamentalmente lleva a eso. Que antes no había libertad para enseñar.

C: Entonces por ejemplo el modelo anterior del 73, de tipo universal (aunque con fallas en la cobertura).

P: Es que este modelo fue superado por el tiempo. Claro. Pero el modelo de la dictadura es imposible que funcione en democracia.

C: ¿Pero el Estado subsidiario por ejemplo?

P: Fue impuesto por la dictadura. Y persiste porque hay mucha educación particular, y el Estado chileno sigue financiando la educación particular en gran medida, y toda la educación que está fiscalizada. El problema de la educación particular es que se le entrega el mismo costo que significa la educación pública, municipalizada, pero a la educación municipalizada se la fiscaliza hasta el último centavo, en la educación particular existe el concepto más que equivocado de parte del gobierno, de que una vez que se paga la subvención, no puedes fiscalizar porque es propiedad del sostenedor. Entonces hay un trato distinto que se da al sostenedor privado que al sostenedor municipal.

C: Entre los tres sistemas, me decía Don Dario ayer que se dirigía hacia lo particular subvencionado.

P: hay particular subvencionado y particular particular. Porque en el sector particular hay escuelas que cobran por ejemplo aproximadamente 4 millones de pesos, en colegios que hay ahí en las Condes, donde van los hijos de los diplomáticos. Están los institutos, colegios y escuelas internacionales, el colegio inglés por ejemplo, español, que cobran aproximadamente 200 o 250 000 pesos. Y en el sector particular subvencionado hay dos tipos. Uno cuyo único financiamiento es la subvención del Estado. Pero hay otro, que además de la subvención del Estado, cobran un financiamiento compartido a los apoderados. O sea hay diferencia entre ellos. La tendencia va hacia privatizar la educación. Yo creo que esa es la tendencia actual.

Este año... no se han dado a conocer todavía las estadísticas, pero nosotros sospechamos que la educación municipal está bajo la educación particular subvencionada, que esta tiene más que un 50 %, que la educación municipal. Ahí está, el Compendio de información estadística del MINEDUC. Del 1999. Usted puede tratar de conseguir los datos del 2003, que es la última actualización. Falta el 2004.

C: ¿Cuál es la influencia de los modelos extranjeros en la reforma de la educación?

P: A ver. La reforma de la educación tomó como ejemplo el modelo español y el modelo mejicano. Y ninguno de los dos modelos es susceptible de aplicarse en Chile porque tenemos una idiosincrasia absolutamente distinta. Y además hay condiciones distintas para el profesorado y para los niños. En España tienen la misma cantidad de horas semanales de trabajo. 38 horas. Pero el profesor trabaja 18 horas por alumno. Entonces hacer en Chile esta reforma significa un lote de plata imposible de financiar.

Entonces hacer que el profesor trabaje 18 horas, 22 horas en algunos casos, y el resto de las horas del profesor para preparar las clases, perfeccionarse, trabajar con los alumnos, trabajar con los apoderados, hacer el Consejo de profesores, entonces... No han estado dispuestos a cambiarlo. Lo español o lo mejicano no se pueden aplicar en Chile. Tienen condiciones económicas distintas. El Estado tiene más recursos.

C: ¿En Méjico?

P: España tiene mayor cantidad de recursos. La influencia realmente viene de España. Hubo algunos cambios que se aplicaron acá.

C: Se hacen referencias a los EE UU, ¿o no?

P: EE UU está poco considerado en referencia a ese... tema. Lo que sí importa es la enseñanza del inglés. Y del chino mandarín también. Yo creo que la importancia de valorar la enseñanza del inglés entre los niños es vital. Si queremos que Chile sea un país desarrollado Chile tiene que ser bilingüe. Es imposible que una persona (...) Bueno nosotros ya no tenemos esta posibilidad porque somos demasiado viejos. Pero los jóvenes tienen que tener un segundo idioma. Y el segundo idioma de intercambio mundial es el inglés.

C: ¿Qué le parece eso de evaluar los logros en la educación a partir de la SIMCE?

P: El Simce, bueno, tiene algo, digamos: agravante. Porque trata de evaluar por igual a todos los niños de Chile. Los niños de Las Condes tienen un nivel de vida totalmente distinto al de los niños de Cerro Navia. En las Condes son hogares bien constituidos, buena familia, buena alimentación, tienen cada uno su cama... Mientras en Cerro Navia,

hogares mal constituidos, los niños no se alimentan bien, duermen 4 en una cama. Entonces el capital de los niños de Cerro Navia es completamente distinto. No se puede medir con los mismos parámetros los niños igual.

C: Y eso lo entienden el gobierno y los medios de comunicación?

P: Los medios de comunicación solo transmiten, estudian, analizan, entregan a la prensa los informes que les da el ministerio. Y el ministerio es el que tiene que cambiar porque entrega la información. Y no ha querido considerarlo.

C: ¿Hay subvenciones hacia sectores más pobres?

P: Eso está en el protocolo. Nosotros pedimos una subvención que discriminara entre los pobres y los ricos, entre las municipalidades poderosas y menos poderosas. Y esto está en estudio recién en el parlamento...

Un ítem del presupuesto de la nación que se va a redistribuir proporcionalmente entre las municipalidades más pobres. Una subvención de uno, que es la estándar, entonces habrá 1,1; 1,2, de acuerdo a la pobreza y la necesidades de cada escuela.

(...) (suite: me dit que le gremio n'a pas de position officielle sur les élections à venir. Que la droite, Lavín ou Piñera signifiera inévitablement un retour en arrière, à un coût social élevé.)

Entrevue avec Olimpia Riveros, Directeur élue du Colegio de Profesores, militante PCC, 9 septembre 2005.

O: Soy actualmente pro tesorera del Colegio de Profesores, encargada del Departamento de cultura. Soy dirigente del Colegio de Profesores desde hace mucho tiempo, primero en la octava, en Concepción, y luego acá a nivel nacional. Yo era dirigente de la Asociación de los profesores de Chile, que existía en el tiempo de la dictadura. Después nos pasamos al Colegio de Profesores cuando se democratizó. Estuve en regional hasta el 1997. Y pasé al nacional. Soy de filiación comunista.

C: ¿Ha habido un cambio en la reforma de la educación?

O: Yo creo que las expectativas que el pueblo chileno se hizo respecto de la llegada de la democracia y de la caída de Pinochet fueron muy altas. De modo que hay un sentimiento de frustración de que el eslogan de la época era "La alegría ya viene" por lo tanto hoy día la evaluación que se hace es que "la alegría no llegó". La Concertación tuvo un afiche con un símbolo que era un arco iris. Simbolizando todos los colores y la verdad es que el color rojo de la izquierda tradicional no fue acogido porque con todos los años que lleva la Concertación, no se logró modificar la Constitución del 1980 en los temas sustantivos y en particular en el tema electoral, por lo tanto el binominalismo imperante ha impedido que haya una representación representativa en el Parlamento, y por lo tanto hablamos de una izquierda extra parlamentaria. Y desde este punto de vista nos seguimos sintiendo excluidos del mundo político. Eso en el marco general. La mantención de los senadores designados, que eso recientemente ha habido un intento de modificar eso, y la composición del Parlamento en ambas Cámaras. Por el otro lado, el concepto de democracia que se fue gestando en el imaginario popular durante los años de dictadura tenía que ver con una participación real. De las organizaciones sociales, de los sindicatos, en fin, y lamentablemente eso no se dio en todos los gobiernos de la Concertación, y en particular para los profesores hubo un momento en que pensamos que sí se podían corregir las políticas de la Concertación en tres importantes ejes para nosotros. Fortalecimiento de la educación pública. Fortalecimiento de la profesión docente, y participación real en la elaboración de las políticas educacionales. En este marco se da después de la segunda vuelta y la gente vota por Lagos y Lagos fue electo, y la verdad es que nosotros como Colegio de Profesores formamos este compromiso pensando que era una herramienta, un instrumento político para poder presionar al presidente y hacer que esto se cumpliera. Lamentablemente creo que como gremio sufrimos una suerte de pérdida de credibilidad entonces no tuvimos la capacidad para exigir el cumplimiento de esto. Por un desgaste de la conducción y además hubo un conflicto interno a nuestro gremio respecto de un sector del PC que se margina del PC, que constituye un nuevo referente que es la Fuerza Social, y eso se da aquí adentro del gremio entonces también eso tuvo alguna repercusión en nuestra capacidad de movilizarnos y nuestra capacidad de exigir. De modo que hoy día, al hacer el balance de este protocolo podemos decir que no se cumplió en absoluto. No se cumplió. Y al revés, lo que hubo fue una suerte de engaño. Y cuando el Presidente Lagos dice: fortalecimiento de la educación pública, para nosotros el concepto de educación pública es el de la educación municipalizada, heredera de la educación fiscal tradicional del

Estado. Entonces cuando los gobiernos de la concertación se niegan a revisar el proceso de municipalización, que es de los años 80, y cuando Lagos después de firmado el protocolo viene a decir que su concepto de educación pública es la educación municipalizada, y la particular subvencionada, es decir toda aquella educación que tiene un aporte del Estado. Entonces aquí entendemos que el proceso de privatización ha ido avanzando pero a paso de gigante, porque si para el gobierno la educación pública es también subvencionada, eso significa que ellos, por la vía de otorgar recursos a la particular subvencionada, la han estado privilegiando, la educación particular subvencionada recibe aporte estatal, y recibe aporte de la familia, y no hay mecanismos para fiscalizar y supervisar esos recursos.

Entonces ha ido creciendo la educación particular a costa de la matrícula del sector municipalizado. Y la van cooptando hacia (...). Entonces es un incumplimiento grueso. Hablan de una política focalizada, que tiene que ver con los liceos críticos, con los liceos para todos. Pero la verdad es que lo que hay es una estratificación social muy fuerte que permite que los alumnos de sectores pobres vayan a la educación municipal, y las capas medias, endeudándose, van a la educación particular subvencionada, o a la privada, que es un fenómeno de los sectores más pudientes. Entonces aquí hay un proyecto que desde distintos ángulos va orientado a la privatización de la educación.

C: ¿Y qué es este tema de la focalización?

O: A veces hay programas, como el Liceo para todos, en que se le entrega algún recurso mayor que la subvención, que en general es... hay una crisis del financiamiento de la educación municipalizada, casi todos los municipios están debiéndoles a los profesores, por distintos conceptos, o están pidiendo recursos a los padres para financiar cuestiones de materiales didácticos, aseo... No alcanza el sistema.

Entonces, en algunos sectores más vulnerables, esa es la expresión que usan, más deprivados, económicamente, colocan algún recurso extra en Liceos para todos, o Escuelas Críticas. Donde el alumno carece de las cuestiones más elementales, no siempre hay alimentación en su hogar, hogares con desempleo, etc. Eso se hace desde Lagos. Pero esa política de focalización pudiéramos entenderla bien intencionada, produce un efecto negativo en tanto radicaliza aún más la segregación social, porque es de parche, entonces el recurso que se pone es mínimo, no logra.... Entonces se habla de becas, la da algún dinero al alumno para el pasaje escolar, o algún recurso para su uniforme, pero es un paliativo que marca la discriminación. Por lo tanto, a mi juicio, desde el punto de vista de una educadora que busca de verdad la equidad, resulta nocivo para la autoestima del alumno, que se siente el último... y no cambia nada. Entonces que es lo que te quiero decir: las políticas que Lagos ha implementado es de maquillaje, porque el problema de fondo de este país es que no se ha querido revisar la municipalización. La municipalización surgió en el tiempo de la dictadura, como un proceso hacia el traspaso al sector privado. Entonces la municipalización se quedó con los alumnos de los sectores más pobres, y hoy día, con esto de favorecer al privado subvencionado, está quedando el más pobre de los pobres en el sector municipalizado.

C: Entonces ¿está bloqueado el sistema por el marco institucional?

O: Exacto. Exacto.

C: ¿Qué se necesita para cambiar esto?

O: Un cambio radical en el Parlamento. Como no se cambió la Ley del binominal, es prácticamente imposible.

C: ¿Cuál sería el modelo que les gustaría implementar si cambiara este marco institucional?

O: Los profesores tenemos una propuesta: tanto la salud como la educación deben ser derechos garantizados por la Constitución, y debe ser preocupación preferente del Estado, no pueden delegarse a privados, como ocurre hoy día, esta es nuestra propuesta de fondo. Pero yo digo que está siendo desoída. Porque lo hemos planteado muchas veces y las políticas avanzan en el sentido contrario. Entonces nos sentimos muy burlados, frustrados por lo que ha hecho el gobierno de Lagos, no sólo en el tema educacional, propiamente tal, sino también en el trato que nos han ido dando a los profesores. Porque por la vía de introducir elementos de incentivo individual, también ha introducido competitividad entre los maestros, diferenciación salarial, y ahora este año el debate está entrando en el tema de la evaluación del desempeño docente, que está ligado, en el supuesto que esto avance porque hay toda una crisis respecto de eso, los profesores destacados podrían optar a una prueba, a un mejoramiento salarial, tras una prueba de conocimiento. Pero como no hay una carrera, entonces se opta a asignaciones que duran uno o dos años, cuatro años en caso de evaluación, y se pierden. Nosotros levantamos la bandera de una carrera profesional que permita de verdad un progreso de los profesores en materia salarial. Sin necesidad tiene que saltar a ser directivo de las escuelas, porque es otro ámbito. Entonces por la vía de implementar incentivos individuales, de algún modo se ha ido avanzando en la precarización de los docentes. De hecho, la ley que nos rige: el Estatuto docente, permite que haya un 80% de profesores de planta, y un 20% a contrata. Pero los municipios no cumplen eso, y se exceden en eso, y no llaman a concurso, entonces, la profesión docente se ha ido también precarizando, en este último período de Lagos. Tenemos precarización, concepto de productividad, criterios empresariales, metidos en educación, al medir con pruebas estándar el aprendizaje de los alumnos, y al considerar que son sólo responsabilidad de las prácticas docentes. Sin mirar el contexto social.

C: Y eso ¿no se va logrando, que el Estado reconozca la importancia de este contexto?

O: No, porque las políticas vienen diseñadas del Fondo Monetario Internacional. En general la reforma educacional está en este esquema.

C: Esto también me interesaba, entender el papel de las organizaciones internacionales.

O: Nosotros tenemos entendido que en el diseño de la reforma, pretendiendo que los profesores sólo son responsables de los aprendizajes, también está la intención clara de atomizar a la organización de maestros. Nosotros hemos resistido eso. Ha habido esfuerzos de parte de los sectores de derecha fundamentalmente, de hacer que este gremio se atomice, y negocie localmente con su alcalde. Lo hemos resistido y lo vamos a seguir resistiendo, porque la única fortaleza es seguir siendo una organización nacional. Pero si, los esfuerzos van por este lado también.

C: Entonces este protocolo del 2000 ha llegado a...

O: A nada.

C: Pero me contaba otra persona que cada dos años, lograron tener negociaciones

O: Son negociaciones de hecho, desde los años 1990. Porque nosotros no tenemos carácter de sindicato, somos asociación gremial, y eso no nos da posibilidad de negociar. Sino que negociamos de hecho. Lo que los profesores hemos logrado ha sido con grandes esfuerzos. Hubo una huelga en el 97 (1996 ou 1998?), larga, ha habido marchas, ha habido esfuerzos, pero cada vez el modelo va buscando como castigarnos. Tradicionalmente las huelgas eran... Uno podía recuperar los recursos. Ahora no, si te vas a un paro de un día, el descuento es total, entonces se resiente el bolsillo de los maestros, y hoy día es muy difícil pensar en una huelga grande, una en que se resista por mucho tiempo.

C: ¿Y va a haber acuerdos electorales o tal con las elecciones?

O: No, yo creo que la experiencia indica que nosotros lo que tenemos que hacer es levantar nuestra propuesta, y emplazar a los candidatos en que medida pueden comprometerse con nosotros... Lagos firmó compromisos con todo el mundo. En este marco de desesperación de ganarle a la derecha. Y prácticamente no le cumplió a nadie. A los trabajadores no, a la CUT no, a los trabajadores de la salud no, entonces... La CUT es la Central Unitaria de Trabajadores que abarca a todas las organizaciones sindicales.

C: ¿Hay otros sindicatos de profesores en Chile?

O: Hay sindicatos menores, pequeños, porque la educación particular subvencionada depende del código del trabajo, entonces ellos pueden sindicalizarse, pero la verdad es que es muy difícil levantar sindicatos en este sector, por la precarización. Haces un sindicato, te duele el fuero un año, y te despiden. Y hay una rotativa de profesores ahí. Hay organizaciones de profesores menores te diría yo, pero es el Colegio, con sus deficiencias y todo, pero es la organización de los profesores.

C: Bueno pero aunque no hayan logrado nada desde el 2000, ¿tiene una lista de las políticas que el ha ido implementando en la educación primaria? ¿Qué es lo distinto, lo nuevo?

O: La prolongación de... pero eso no lo he visto en la práctica, pero hay una ley en que se habla de educación obligatoria, de 12 años. A ver: ha habido esfuerzos en esa focalización por impedir deserción escolar. Pero también la reforma a mi juicio, al poner como eje objetivos fundamentales y contenidos mínimos (*OF et CM*) bajó la calidad de la educación en términos de contenidos, al adaptarlos a esos sectores precarios y vulnerables socialmente. Lo nuevo es tratar de mantener al interior de los establecimientos educacionales a los niños por más tiempo. Por ejemplo la jornada escolar completa, o atraer estos sectores vulnerables con planes de atajar, de detener la deserción escolar. Pero yo creo que hay un enfoque equivocado, en términos que se pretende que la escuela puede resolver problemas sociales que no están resueltos desde el gobierno. Entonces al profesor se le ha recargado el trabajo, el profesor tiene que buscar muchas veces recursos para resolver temas de alimentación de algunos alumnos. Para resolver temas de vestuarios, temas sociales, temas de violencia intrafamiliar en el hogar, entonces para el profesor ha sido muy estresante, tenemos una gran cantidad de profesores enfermos, con situaciones de neurosis, de depresión, y frente a la población aparecemos como la cara del modelo. Entonces hemos sufrido violencia, de parte de los alumnos, de los apoderados, nuestra profesión se ha complejizado, mucho, y gastamos mucho de nuestro tiempo en resolver temas sociales que los gobiernos no resuelven. Y

sin embargo nos quieren medir por las prácticas pedagógicas y los resultados de aprendizaje. Ahí hay una contradicción muy fuerte.

C: Y ¿qué es lo que debería cambiar en la LOCE por ejemplo?

O: Hay que volver a un Estado responsable de la educación, que funcione con presupuestos anuales, porque este sistema de subvención, es decir una cantidad de recursos por alumno que asiste... No se puede soportar más eso. No es por matrícula, es por alumno que asiste. Entonces se falsean las cifras, a veces se obliga al profesor a mentir: vinieron hoy día 29, le dicen no, ponga 30. Para que no bajen los recursos. Debería modificarse la LOCE de modo que la educación sea preocupación preferente del Estado como lo decía la antigua Constitución que había en Chile, y se podrán resolver problemas de recursos con presupuestos anuales, y no por eso de la subvención, por un lado. Se debe pagar a los profesores una cantidad de recursos que se les adeudan. En el año 81, por el traspaso de los municipios hubo un aumento salarial que no recibimos los profesores y que todavía está en los tribunales, es la llamada "deuda histórica". Tenemos asignaciones de perfeccionamiento, el profesor debe pagar, comprar los cursos que hace para perfeccionarse, estar al día en las materias, luego presenta al municipio su estudio que ha realizado, y este no le paga esta asignación porque no le paga recursos. Entonces los profesores somos unos quijotes auto perfeccionándonos y no teniendo la retribución económica que nos corresponde. El tema de los milenios. Los profesores tenemos reconocimiento por antigüedad, el sueldo aumenta cada 2 años de cierto porcentaje con un tope hasta de 40%. Pero llegado a los 30 años de servicio, se congela, porque no se adecuó al nuevo sistema previsional en que ya no se jubila a los 30 años sino a los sesenta las mujeres y sesenta y cinco los hombres. Entonces el tema de fortalecer a la profesión docente es un tema clave, porque sin los profesores la reforma no puede ser exitosa. Y sin resolver los temas sociales de nuestros alumnos, aunque hagamos todos los grandes esfuerzos, no vamos a avanzar. Y revisar la municipalización, para nosotros eso es fundamental.

C: Cual es su relación con la Asociación Chilena de municipalidades.

O: El único tema en el cual hemos logrado algo juntos es el tema de evaluación del desempeño docente. Hubo una comisión tripartita que discutió largamente, municipios, ministerios, colegios, durante todo este período de Lagos, se logra un protocolo, se traduce en una ley, ley que no traduce el protocolo. Y este es el conflicto que debería estar en las escuelas; que los profesores están (...) de la evaluación.

C: ¿Cuál fue el papel de la Asociación Chilena de municipalidades en este...?

O: Yo diría que débil. Los municipios en general, a pesar de estar generados, no han sabido, o no han querido hacer alianza con nosotros, en términos de exigirle más al Estado, y al revés. Lo que pasa es que es muy heterogéneo el mundo de las Asociaciones, el poder político ahí tiene de todas las variantes, y nosotros pensamos que deberían haberse puesto del lado nuestro, y juntos haberle exigido al Estado una preocupación sustantiva. El poder político local en las comunas, está usado para clientelismo. Por eso reclamamos nosotros una carrera, que transparente el proceso de como se ingresa al servicio, como se mantiene uno y como se sale dignamente. Y hoy día el poder político local, los alcaldes cooptan a gente de sus líneas para postularlos a los trabajos. Entonces está muy cercado el profesor, desde el municipio. Yo diría que los

espacios de libertad también están reducidos. Que a pesar de nuestra supuesta democracia, esta no opera en educación, porque la democracia real no ha llegado a la escuela.

C: ¿Y el contenido de la enseñanza?

O: Ahí hay un déficit por parte nuestra en términos que no pudimos participar mejor, o exigir una participación real, en las políticas educacionales. Por ejemplo en una experiencia llamada Jocas, que era de educación sexual, fracasaron, porque los poderes de la iglesia, retrógrados... Pero nosotros como gremio nos fuimos fuerte para decir "esto es necesario", pero... Tampoco hemos capacitado suficientemente nuestros asociados, hay todavía conceptos de tabú, de cosas que no se pueden hablar, los temas de sida nos cuesta ponerlos, los profesores, 73% mujeres, no... No siempre han asumido esta tarea como corresponde. Los temas de derechos humanos se han puesto, pero de forma transversal como se dice, no específicamente. Y cuando son transversales nadie los toma. Transversal quiere decir que es en general, "tómenlo", pero cuando no responsabilizas a nadie de tomarlo, lo que pasa es que no se toca.

C: Y lo de la JEC, ¿cómo es?

O: Es un fracaso porque inicialmente estuvo pensada en el sentido de retener a los niños más tiempo en la escuela, pero no para hacer más de los mismo. Y al no permitir espacios en los que los profesores se pudieran reunir, diseñar, intercambiar experiencias, conocer mejor la realidad etc. No se cumple el objetivo, los niños están haciendo más de lo mismo, los profes también, estresados y enfermos, y se sienten prisioneros.

C: ¿Y no ha cambiado el nivel o el contenido de la enseñanza?

O: No, no puede. Porque ¿a qué hora preparan, ¿a qué hora diseñan?

C: Así que en calidad y equidad no se ha avanzado.

O: No.

Entrevue avec Veronica Monsalve, Directrice élue du Colegio de Profesores, affiliée Alianza (coalition de droite, oppositions depuis 1990), 12 septembre 2005.

C: Me interesa saber que es realmente el acuerdo del 2000, y como llegaron este acuerdo, el Colegio de Profesores y el gobierno.

V: ¿Qué te interesa más? ¿Los procesos de la negociación? ¿O la evaluación docente?

C: Los procesos de negociación.

V: Nosotros desde el punto de vista de las necesidades del Magisterio, nosotros siempre exploramos, en relación con nuestros representantes en las regiones, exploramos como está, y tenemos una información muy valedera de como están los procesos educativos en los establecimientos, y la relación también del ministerio de educación con el profesorado. De tal manera de ir tratando en las negociaciones con ellos profundizando y teniendo la buena relación y comunicación con el Ministerio, resolviendo los problemas. Entonces una de las cosas que más nos han tenido complicados con el Ministerio es la JEC. Que es uno de los 4 ejes de la reforma educacional. Entonces, si bien es cierto que los Colegios particulares subvencionados, y los particulares privados, no emiten opinión con respecto a como se están implementando porque son de su propia responsabilidad, el bien o mal que este estructurada la jornada escolar completa, para nosotros el punto más grave es la educación municipalizada, en el sentido de que (...)

Porque en primer lugar los colegios, las escuelas, la infraestructura del colegio en la cual se está implementando la jornada escolar completa, se ha empleado a construir la JEC encima del desarrollo del trabajo permanente de los profesores durante el año. Se empezó a hacer unos sectores, o se empieza a reconstruir una escuela, o se hace nueva llevando el profesor y al alumnado en distintos lugares donde por más de medio año, o a veces por un año, están hacinados, con muchas dificultades, haciendo clase en este momento para poder esperar que le construyan un colegio nuevo. Eso es una falencia inmensa, y que en los colegios particulares no ocurre. Entonces se trastorna todo el engranaje del trabajo de los alumnos y de los profesores, todos encerrados en salas inhóspitas, que a veces no corresponden al desarrollo del trabajo de forma normal. Los profesores, después se instala el Colegio, ya se hace la JEC, y se encuentra que se ha omitido que no hay sala de profesores en forma establecida, no existen los comedores, siendo que una jornada escolar completa parte a las 8h30 de la mañana como mínimo, a veces a las 8, y no terminan hasta las 4h30 de la tarde. Con 30 minutos de colación entre alumnos y profesores. Eso es un desastre. Dicho en estas palabras. En primer lugar, los profesores y las profesoras: mal alimentados, en una jornada tan extensa, y los niños para que te digo, en comedores insuficientes muchas veces, almuerzan por turno, y la alimentación no es generalizada para todos los alumnos sino que algunos tienen que llevarse una colación. En los municipalizados. Y en ¿qué consisten las colaciones? Sándwich, con a veces fruta, a veces nada, entonces hay una deficiencia que yo noto como profesional, que está perjudicando gravemente la JEC en el sector municipalizado. Y eso, bajo muchas otras cosas, el profesorado por ejemplo se sirve una tasita de té con un sándwich, son muy escasos los colegios en los cuales viene una señora, que prepara y sirve un almuerzo. Y vuelven a desarrollar la jornada en la tarde. Yo lo he dicho varias veces en el directorio, y en el Ministerio de Educación, que la infraestructura de los

Colegios municipalizados es deficitaria. Corresponde a una estructura, iguala a las que construyen los colegios particulares. La solución es tener un poco más de preocupación con esos colegios que se están construyendo. Yo estuve en la 8ª región hace poco tiempo atrás. Ahora en la temporada de invierno, junio, julio, un colegio recién entregado, en mi pueblo natal, entonces yo fui a saludar los profesores, hablé con ellos, y (...) sería mi sorpresa: había una sala que se inundaba entera, recién entregado el local. Por tanto, hay una serie de fallas, bueno, el Mineduc dice: esto queda en los manos de los (...) de las corporaciones que a través de su departamento correspondiente tienen que velar para que se haga en buenas condiciones. Pero yo creo que eso va más allá, es una responsabilidad como mucho más directa del Ministerio de Educación, ya que se trata de educación pública.

C: Y ¿qué es lo que ha cambiado realmente con Lagos?

V: Bueno antes teníamos media jornada en la cual los alumnos y los profesores tenían un período de clases y después terminando eso se iban a sus casas, entonces el propósito de la JEC es muy bueno: es mantener a los niños en los establecimientos educándose, aprendiendo más, desarrollándose mejor, utilizando su tiempo libre, que antes era en las poblaciones, o en los lugares donde los niños no podían quedar muchas veces un día largo solos, entonces el propósito de la JEC tiene un muy buen fundamento. Pero también hemos captado, visto, de que también la parte curricular está funcionando mal, es decir. El proceso de enseñanza, de aprendizaje, no está bien orientado, y no está apuntando a las necesidades, que los niños aprendan más, y eso tiene que ver con el Ministerio, que entrega un programa, se confeccionan los programas y planes en el Ministerio de Educación, se los ofrece a los establecimientos educacionales y esto ha impedido entonces que tengan un momento de esparcimiento en las clases. Y además los alumnos se van llenos de tareas, que es algo que hay que tratar de evitar por parte de los profesores. Sales a las 4h30 de la tarde, cansado igual que los profesores, sin querer más nada de nada, y tienen que llegar a hacer tareas, trabajos, en la cual hemos pensado siempre que los niños del sector municipalizado en general, no en particular, no estoy hablando de colegios, que también tiene la educación municipalizada colegios top, no ¿cierto? Colegios que tienen un buen ordenamiento tanto familiar como dentro de la relación de las estructuras socioeconómicas de los niños, pero la mayoría e los niños son niños de población, niños de escasos recursos, lo que no les permite, tener entonces un poco de recreación (...) trabajo y tareas que pueden hacer dentro de la JEC. Con una buena planificación.

Entonces está surgiendo y ya ha surgido con mucha fuerza un rechazo a la implementación de la JEC en los Colegios. Por parte de los alumnos, de los profesores también, agobiados de trabajo, demasiado cansados, con el mismo sector, y a su vez, también con los padres apoderados, reclaman que tienen que estar después atendiendo sus hijos, a las 6, a las 7... Haciendo tareas. Entonces también la vida familiar se ha ido deteriorando.

C: Pero eso de la JEC ya empezó antes de Lagos ¿no cierto? Lo que hicieron bajo Lagos es como educación de 12 años.

V: ¿Aumentar eso? Si también es muy bueno eso. Esta bien, aumentar la escolaridad en el país significa que todo chileno va a empezar desde los 4 años, el prekínder, en por lo

menos hasta segundo medio, en la educación media. Esa escolaridad les permite tener esta ciudadanía, suficientemente preparada, en general. Después vienen estas particularidades, en que los que pueden continuar, y bueno... ojala. Si es que tienen complicaciones (...)

Ahora hay una buena noticia que el presidente dice que el ministerio de educación, mañana va a dar una información, que todo joven que egrese de cuarto medio y que tenga un puntaje superior a 550 puntos, va a tener acceso gratuito a la educación superior, o sea eso lo encuentro súper extraordinario, si fuera así, yo encuentro que nosotros ya tendríamos un país caminando en forma muy (...)

C: ¿Eso se va a dar mañana?

V: A lo mejor está dando la conferencia de prensa ya. Yo creo que hay que aplaudir que todo lo que sea fortalecer el sistema educacional, en beneficio de todos nuestros alumnos, que se van educando en distintos ambientes, puede ser el particular subvencionado, o puede ser público, todos educándose, haciendo un país fuerte, entonces en cuanto a sus aspiraciones y al conocimiento... eso nos da un impulse importante. Así que como país hay que sentirse feliz de esta noticia.

C: Le parece que está más favorecida la educación particular subvencionada hoy día que la educación municipalizada.

V: nosotros por un principio de identidad, porque venimos de este mundo, estamos muy fuertemente ligados a la educación municipalizada que es la educación pública, la del Estado anteriormente. Cuando en el año 1986 se acabo el proceso de traspaso de los colegios públicos, fiscales como les decíamos, y se traspasaron a los municipios, miramos con mucha atención lo que los municipios podían hacer al respecto. En cuanto al mensaje del traspaso. Que la infraestructura de los colegios iba a ser mejor atendida. Que los sueldos de los profesores iban a tener la posibilidad de aumentar porque iban a tener empleador directo. Que los alumnos iban a tener una buena atención. Y entonces uno pensaba que dentro de la inquietud y de la duda que eso produjo, y en algunos sectores del profesorado un muy fuerte rechazo, por una actitud política más que nada, pero los que estábamos así como expectando como resultara, yo tengo que decir francamente que me ha decepcionado. Porque todas esas condiciones se han cumplido muy malamente, en que sentido: la educación, dentro de los resultados del SIMCE siempre se destaca que los resultados del Simce entregan mucho más bajos puntajes en lo municipalizado, teniendo algunos colegios ahí focalizados que sacan buenos resultados, y poco menos que les prendemos velas a los colegios que tienen más de 280 o 300 puntos. En general en la competencia de los resultados Simce, tiene el tercer lugar. La educación no se ha mejorado, al contrario. Hemos ido decayendo, porque la educación fiscal antes tenía un respaldo y una condición nacional, en que era muy respetada y que todos nos educamos en este de la educación fiscal, sobre todo en los pueblos chicos. Los profesores a quien se suponía que se les iba a dar mayor respaldo, eso no ha ocurrido. Si no es por el Colegio de Profesores, que negocia con el ministerio de educación. Y que vamos subiendo de un puntito, de 5000 pesos, en este momento estaríamos no se en que sueldo, porque los municipios no han sido capaces de atender en forma prioritaria esta necesidad. No se porque los alcaldes muchas veces sale elegido no el que tenga las mejores condiciones para administrar la educación y la salud que la

tienen a su cargo po. A veces nos olvidemos que hay alcaldes que le piden el cuarto año medio porque significa que podemos tener personas que no le dan importancia a la educación, y tenemos entonces preferencia y mejor trato con el profesorado. El pasa a ser como cualquier funcionario municipal que tienen por ahí en alguna oficina, o sea el sector municipalizado no le ha dado el trato y respecto que el profesorado merece. En cuanto a su condición de profesional de la educación. En cuanto a la remuneración tampoco le han dado el trato que se merece. Eso en cuanto a su condición de profesionales de la educación. Se ha ceñido a lo que el Colegio de Profesores ha hecho. Y más encima a veces con crítica. En vez de ayudarnos a que tengamos un buen resultado en el Ministerio de educación, más encima nos critican. Como que estamos haciendo algo indebido. Estamos en nuestras justas condiciones de representantes del Colegio de Profesores. Estamos haciendo lo que tenemos que hacer. Pero por ultimo podríamos tener la ayuda de ellos. De los alcaldes. Lo otro: yo creo que una situación en que no ha mejorado en nada el traspaso al municipio, porque los municipios están con un tremendo déficit. Se les pasó un paquete de funcionarios, profesionales de la educación que a través del Estatuto docente determina rentas, sin embargo nunca el municipio, nunca la Asociación de municipalidades, se ha instalado frente al ministerio de educación a sacar la cuenta lo que le significa tener un profesor con tales renta, dentro de su planilla. La subvención que del Estado se le transfiere al municipio para que le paguen al sector municipalizado tanto de educación y salud, en cuanto a educación, es muy baja. No conozco los resultados de salud, pero me da la impresión que están en la misma. Muy baja. O sea, mientras un alumno acá del sector municipalizado es atendido con 30 000 pesos, los niños de los sectores particulares, les pagan sus padres hasta 200 000 pesos. Por alumno. Entonces si tienen 20 alumnos en una clase, saca la cuenta po. 2 por 2 son 4: más de 4 millones de pesos. Si en el otro hay 30 niños: 3 por 3, 9. 900 000 pesos. Un desastre po. Un desastre. Entonces: el profesor promedio en este momento está ganando alrededor de 500 000 pesos. El antiguo. No el jovencito, que esta sacando 280 000 pesos. Bueno 310, 320, pero con la AFP y el Isapre, baja alrededor de 280 000 pesos líquidos. Un joven, o una joven, que estudió en la universidad 4 años para egresar profesional de la educación. Todavía es insuficiente. Pero hay gente que está saliendo con muy buena vocación, así que los profesores se sacrifican no más po. Entonces el municipio, yo siempre he dicho aquí en el Colegio de Profesores: tenemos que fortalecer la relación con la Asociación de municipalidades, con los alcaldes de Chile, y decirles francamente que nos ayuden, o que nosotros les ayudemos a ellos a superar esos déficit económicos, que hacen imposible tener un buen desarrollo de la educación focalizada. Porque no hay talleres, no hay clínicas de idiomas, no hay laboratorios.

C: Pero en el marco de la municipalización ¿se puede esperar eso? O ¿hay que cambiar eso fundamentalmente?

V: Nosotros hemos pedido al Mineduc que hagamos una evaluación del sistema municipal. Evaluémoslo. Pero el ministerio no toma esa idea porque no le conviene po. Porque van a salir todos los déficit que tenemos en este sentido. Todos esas cosas que te estoy describiendo, que entran una fluida relación profesional, administrativa, y el ejercicio de la profesión en la estructura municipal, se debe mucho a los déficit

económicos que tiene. En gran medida. No se pagan las horas extraordinarias. Ahora mismo para el 18 de septiembre. Todo el mundo de vacaciones. El profesorado de todos los colegios del país están el 18 de septiembre con los niños en las calles, las plazas, para que desfilen, etc. Bien, patriótico. Pero páguele las horas extraordinarias. Porque el profesorado se desmotiva. Hay una actitud ahí que yo... A veces siento que nos falta voz para reclamar todas estas cosas. A mi por ejemplo voz no me falta. Pero faltan las voces unidas de toda la dirigencia, para que reclamemos por estas cosas. Pero ¿adónde reclamamos? Reclamamos al ministerio de educación. Hemos dicho que la cantidad de alumnos, de 45 niños por clases, en poblaciones donde llega el niño insolente... Por mucha práctica que tenga uno profesionalmente, de repente el niño viene con la actitud y te hecha a perder toda una clase. Entonces aquí viene un rechazo. Y entro en otra materia: vienen una especie de reclamo del profesor respecto a su evaluación docente. Porque la evaluación docente está orientada a la educación municipalizada. Y esa tiene mucha complicación. Demasiada cantidad de alumnos, mal atendida la JEC, y una serie de factores que... Estoy de acuerdo con la evaluación docente, porque siento que esta tomada bajo una línea. No siempre es de responsabilidad del profesor lo que aprende el niño. Lo que tu aprendiste es parte de ti, de como llegaste motivada a hacer clase, parte del empujoncito que le da la familia, lo comprometidos que están en tu educación. Eso debe ser como el 70%, eso. El entorno familiar. Y lo demás es la opción y el trabajo del profesor. Entonces como se está tomando en cuenta solamente el esfuerzo del profesor, en cuanto a la evaluación docente, como enseña, como desarrolla su clase. A mi me duele que la sociedad piense que los profesores no se quieren evaluar. Los que se han resistido, unos lo hacen por política, como un grupito que tenemos aquí en este colegio. Para mí que no merece ningún respecto. Un grupo que está muy relacionado con el Partido Comunista, con los Juntos Podemos. Ellos entonces, utilizando toda esta reacción del profesorado, lo utilizan para su propio oficio político. Ahí hay una separación de lo que es el justo reclamo de los profesores. Pese a que están todos conscientes, y todos estamos conscientes, de que tiene una serie de dificultades para poder llegar a esta evaluación en forma más eficiente posible, hay un grupo en que se está aprovechando de este reclamo, de esta actitud de los profesores. En que sienten que cada día les está agobiando mas, con distintas cosas; porque hay que estar adentro del un Colegio para saber, que llega el proyecto este, que llegan los programas de salud, que llega.. oye, es así un bombardeo de serie de cosas, instrucciones del ministerio, y también de los departamentos de educación (de los DAEM y las corporaciones), que hacen que los profesores tienen la cabeza aquí y no en otras cosas, que hay que vacunar a los niños, que hay que llevarlos al gimnasio, hacer esto y esto... Oye, entonces el profesor: vuelto loco. Y más encima desarrollando su evaluación docente... esa parte ya se la concedo al profesor: agobiados. Por una serie de factores y más encima evaluándose. Y cuando está comprometido el profesionalismo de los colegas, de los profesores, están muy complicados porque quisieran que saliera excelente su evaluación... Y a lo mejor no van a tener todo el tiempo necesario ni las condiciones para que les saliera excelente. Entonces habría muchas cosas que mejorar, no se si te he hecho un panorama general bueno...

C: Bueno lo que quiero entender es como ha cambiado el tipo de negociaciones desde Lagos, si es que ha cambiado porque a lo mejor no se da eso, quiero entender si hay una ruptura entre el período de reforma educacional del 90...

V: No. A ver, nosotros estamos negociando desde el Presidente Aylwin, quien bajo su gobierno promulgó el Estatuto Docente. Que es un marco laboral para el profesorado. Algunos vienen con desesperación y dicen que el profesorado tiene este estatuto, que le da inamovilidad, todo eso. Pero dado como las municipalidades de repente tratan a los profesores, el Estatuto todavía es necesario. Después con él hicimos una huelga bastante larga pa' la plata po. Por subir los sueldos. Porque no toman conciencia que al profesional de la educación hay que tenerlo bien remunerado. No hay ningún gobierno que haya dicho miren: saben que los profesores, sólo por el hecho de ser profesionales, van a tener este sueldo básico. Y por todas las cualidades que sean propias de ellos, les vamos a hacer una entrega de recursos que va a ser distinta para cada uno. Pero que cada cual va a ir después jugándose la por ganar más. Los incentivos que se llaman. Que aquí a veces en algunas colegas se produce como palabra prohibida, pero el incentivo es bueno en la vida. En todo tipo de cosa. Fijate que es bueno hasta en los afectos. Claro. Porque si yo tengo una buena relación con mi secretaria, y la trato bien, ella se motiva, y trabaja, y desarrolla un buen desarrollo de trabajo. Si la trato mal y soy despótica con ella... Entonces los incentivos son de distinta calidad, y los profesores no tienen estos incentivos, en el municipalizado. Tal vez tampoco los tienen en el particular subvencionado, pero en el sistema municipalizado, que más conozco porque ahí he ejercido todas mis funciones. Entonces desarrollamos un buen trabajo. Después nos tocó con Eduardo Frei, ¿cierto? También le hicimos paro. Toda remuneración que hemos planteado ha salido a punto de paro. Y a punto de conflicto con el gobierno. Pero ya, subimos un poco el sueldo. Y ahora con Lagos, nosotros hemos caminado bien. Hemos tenido... O sea: también se nos ha complicado la cosa, pero fijate que lo que han tenido ellos de mejor, es que han tratado de no llegar al conflicto con nosotros. Y se han ido resolviendo, deponiendo las actitudes tanto de ellos como de nosotros, porque hay que empezar a consensuar y todo eso, hemos avanzado bien. Yo no tengo nada que decir respecto a como hicimos las negociaciones. Pero si con como hemos tenido que bajar nuestras expectativas. Y consensuar temas, no tan solo sueldos, sino que algunos temas, el ministerio a veces se ha hecho el leso (¿?) y firma los acuerdos con nosotros, y no se cumplen. Y eso nos tiene absolutamente irritados. Nos tiene molestos, nos tiene complicados. Porque se han pedido algunas situaciones que se hagan con fluidez, se desarrollen con fluidez, y es como si le prometo a mi hijo una cosa y me hago la leso y no se lo doy. Entonces uno se queda esperando que se resuelva alguna vez, y de eso se han aprovechado estos sectores para decirnos que nosotros no hemos entregado al gobierno de turno en este caso, que no hemos trabajado con las condiciones siendo que ellos mismos están comprometidos junto con nosotros a que las condiciones se vayan dando, como corresponde. En eso yo encuentro que ha habido mal manejo, o sea un engaño.

Nosotros le tenemos una demanda, o sea no demanda sino que nosotros tenemos una comisión que está trabajando sobre educación para sacar adelante los temas que están pendientes. Tenemos este tema de los 45 niños por curso. Queremos que sean 40, y ojala

se rebajara más, sobre todo en esos sectores de poblaciones densamente pobladas, problemas de disciplina y de relaciones entre apoderados incluso y alumnos y profesores. Hay algunos pagos que no se les han hecho. El profesorado tiene una asignación para ver como se perfecciona para hacer mejor su trabajo. Y eso tiene un porcentaje de pago que lo evalúa el departamento de educación correspondiente, del municipio correspondiente. Pues hasta el año 1999, se transfería al municipio el porcentaje que se le debía al profesor. Pero después, este fondo se terminó, y ahí está el problema, con la misma condición de la subvención, el sostenedor que son los DAEM y las corporaciones, tienen que pagarle el perfeccionamiento. Y se empezaron a endeudar. No pagaron el 99, 2000, 2001, y les tienen una deuda a los profesores increíble, porque los profesores hacen cursos en las universidades, hacen cursos de perfeccionamiento, en el verano en el invierno, tienen su magíster y todas esas cosas, y no se los pagan. Entonces tenemos una deuda de perfeccionamiento a mas remate (...) Pero altísima! Algunas comunas han hecho un esfuerzo extraordinario, han sacado fondos de sus municipios, los han transferido en educación, a tratado de pagar. Otros se endeudaron con el ministerio de educación, y pidieron un préstamo por ejemplo. Este año entonces estamos en una comisión especial trabajando con un grupo de dirigentes, que van al ministerio de educación, y van avanzando en esos temas. Porque hay que ver qué comunas no han pagado. El ministerio empieza a influir, y nosotros también, para saber en qué parte y en qué sectores no se han cumplido eso: de la rebaja de 5 niños por clase. Esos son trabajos lentos. Que no existe desde el Ministerio de Educación vía gobiernos, ordenes para que se haga lo que se tiene que hacer. O sea: todo así como errático, como que si lo hacen o no lo hacen, si quieren lo hacen, y si no quieren no lo hacen... esta cosa ¡no es así! Son parte de una Ley. La Ley 19933 que es la última de las negociaciones, del 2004, traía todos estos factores totalmente regulados. Pues ha sido letra muerta, Porque económicamente si van quedando de a cinco niños cada uno de los cursos, hay que abrir otro curso. Al formar otro curso, buenos o a irse a otro colegio donde se forme otro curso con los otros 5 y 5 y 5. Entonces hay que contratar más profesores. Entonces todo esto, apunta a la parte económica. Y eso se resuelve subiéndole la subvención a los municipios. No se si a los colegios particulares subvencionados. Porque en este momento se ha sentido que van bien, que no tienen problemas, porque saben mejor administrar. Porque los municipios también tienen la mala costumbre de ingresar muchos personales a las áreas de dirección de sus departamentos, con sueldos que se pagan de los mismos ingresos de la subvención que se ganan por colegio. Entonces cuando decimos que cada colegio debe recibir su subvención, y de ahí cuadrarse, tampoco sirve po. Tampoco sirve, porque a veces, la planilla de los profesorados es más alta que la subvención que recibe por niño atendido. Porque no por matrícula, es por asistencia. Entonces hay cosas que hay que corregirle al sistema educacional, que se que se pueden resolver, que se pueden atender pero falta que se le ponga la atención debida, y el interés debido. No es que el ministerio no ponga mucha atención, en lo que nosotros le ponemos, la JEC, hemos reclamado no se cuantas veces, porque tampoco los profesores que toman la JEC y que tuvieron que extender sus horarios (...) algunos renunciaron, porque a la mañana hacían clases en la municipal, y en la tarde en la particular subvencionada. Pero como hicieron extensión de jornada, ofrecían que iban a

tener casi el equivalente de dos jornadas, entonces el profesorado muchos de ellos renunciaron a la particular subvencionada para concentrarse en sus propios colegios. Que era los adecuados a la JEC. Ahora se encontraron que si siquiera las horas tuvieron de extensión son horas titulares (sens?). Horas que van a tener permanentemente. Entonces si un profesor, en JEC, está recibiendo 500 000 pesos porque tiene horas en la tarde, al otro año no tiene ninguna seguridad que le van a dar las horas y que se va a ganar los 500 000 pesos. Porque se las pueden dar a otro profesor y él quedarse sin esas horas. Entonces esa cosa errática es lo que el profesor no quiere. El quiere estabilidad funcionaria, y estabilidad económica. Porque es la única manera que pueda proyectarse en su hogar. Quien se proyecta en su hogar con un sueldo que sea este año de 200 y al próximo año de 500 y etc... Locura.

C: Y hay otras personas que me decían acá qué las rigideces institucionales y legales, la LOCE y el binominalismo...

V: Ah bueno aquí ya entras en el ámbito político, porque el binominalismo es una discusión nacional, de política nacional. Lo que pasa es que como este Colegio de Profesores está tan politizado, no pueden desprender de su quehacer la mentalidad política. Pero yo te digo que el binominal, hasta el momento, dentro de todos los análisis que han hecho, dicen los analistas en pro y en contra de que no permite que ingresen partidos más pequeños que tengan la posibilidad de competir y tener la opción en algunas comunas o regiones. A ver: que no sea siempre dos sectores, sino que haya un poco más de diversidad. Y en eso estoy de acuerdo. Bajo ciertas condiciones. Porque Chile, cuando se politizó, y llegamos a la crisis que hubo, era porque había un montón de partidos chicos, y cada cual tiraba su propia tienda, y sus propias condiciones. Yo creo que el binominal ya estoy de acuerdo pa' decir que cumplió un etapa. Consolidar sectores, y desarrollar un ambiente de competencia política que algunos encuentran que no es sana, y que algunos encuentran que los es, o sea la competencia entre las personas se da por condiciones personales y profesionales, las habilidades de cada uno. Entonces yo creo que efectivamente cumplió su ciclo, y debería ya abrirse un poco a otro tipo de representación.

Ahora: la Ley Organica constitucional de Educación: Una cosa que tiene más en contra, con el binominal también, es que viene de los militares. O sea: fue una ley que salió de un día para otro, o sea mañana dejaba el gobierno militar su cargo, y hoy día promulgó la ley... y eso trajo como consecuencia un rechazo permanente sin quererla analizar mayormente. Rechazo por el rechazo y punto. Como muchos cerradamente también rechazan la Constitución en todo contexto. Hidalgamente y la mano en el corazón, hay cosas en la Constitución que son sumamente interesantes. Y lo que no ha estado bien se ha ido modificando... y eso es bueno que se haga también. No todas las cosas son perfectas. La LOCE si, tiene lagunas condiciones que hace que el Magisterio asimismo, en esta representación que tiene, quedó al margen. No hay representación de los educadores de los sectores de educación básica, media, o la prebásica, no hay representación. Y es malo, porque hay mejor concordancia cuando está una voz que sabe, y no un señor de la universidad, y ya se le olvidó lo que es el trabajo en una área chica como es la básica y la media. Donde se tiene la preparación del futuro ciudadano. O sea la falta de participación. Lo otro es que da una libertad tremenda, la LOCE, para

que los padres matriculen en la educación que les sea pertinente, para sus hijos, eso está bien. A mí me molestaría mucho que me dijeran que matricule mi hijo aquí porque aquí po. Una de las cosas que no está bien es que los sectores que tienen la educación en este momento hayan quedado socialmente muy marcados. O sea la educación municipalizada para el pobre, para los que están un poquito mejor la particular subvencionada, los que puedan pagar una colegiatura, y a los que tienen muy buenos recursos a la privada. Entonces como Chile es un país clasista, nosotros somos clasistas como pueblo, como país, el de la particular subvencionada se siente insatisfecho aquí, desea pasarse a la privada. Pero no tiene los recursos suficientes. El municipal, la madre siempre piensa: tengo que llevar a mi hijo en un buen colegio dicen. Y el buen colegio siempre va a ser los otros. No importa que al tipo de la educación ni la conozca. Buen colegio para ella es porque ahí está pagado porque piensa que al pagar tiene que darse un buen servicio. Pero el colegio municipalizado no da un mal servicio. Lo que pasa es que se juntaron todos los niños pobres ahí. Los desordenados...

C: ¿Por la LOCE?

V: Claro, porque de alguna manera se segmentó también la condición de los establecimientos. Además la libertad de los padres en llevar los niños a ciertos colegios se conjugó en que migraron entonces desde la educación municipal todos esos niños que pertenecían a cierto barrio, y podían estar todos juntos... Porque la LOCE abrió la posibilidad a que se abrieran muchos colegios particulares. Yo he leído la ley y el mensaje que se dio, en este caso el privado podía resolver necesidades de un sector donde no hubiera un desarrollo de un trabajo fiscal. Donde el estado no estaba cumpliendo un rol, perfectamente lo podía cumplir la empresa privada. Eso lo vi entonces lo que pasó es que los colegios particulares empezaron a hacer solicitudes al ministerio de educación, a través de estas posibilidades que le daba la constitución, empiezan a instalarse en frente, al costado, por detrás, del colegio municipal; entonces a veces los colegios municipales estaban bloqueados con puros colegios particulares alrededor. Entonces la división ocurrió por una suerte de clasismo en primer lugar, después a lo mejor ahora se ha ido detectando la mejor con la publicidad que se empezó a dar de los resultados del SIMCE, o entonces a detectarse los que eran mas o menos buenos. Pero eso nunca llega a los apoderados, que nunca perciben cual es el mejor o peor colegio, relacionado con los resultados del SIMCE. Sino que piensan: mi hijo está en un colegio de pobres, entonces voy a hacer un esfuerzo, tengo que tener 20 000 pesos, o 30, para pagarle mejor la escolaridad para que mi hijo se sienta distinto. Entonces se ha fomentado un poco el clasismo. Entonces eso esta haciendo morir también la educación municipalizada. Además de este mensaje permanente de que tienen los más bajos puntajes en los resultados del SIMCE y de la PSU. Los ingresos a la universidad.

Yo soy partidaria de que los propios establecimientos hagan sus propios proyectos educacionales, integrales, que tienen el PI que se llama, entreguen todos una visión en cuanto a su fortaleza educativa, y a lo económico, y (...) yo soy partidaria de que los colegios tengan su propia administración, una administración delegada que se llama. Consiste eso en que el departamento de educación tutela todos los colegios, pero los deja hacer, en que sentido? En que a través de su proyecto educativo desarrollen toda una estrategia con los padres y apoderados, con su centro de alumno de la educación media

por ejemplo, con todo su profesorado y la dirección del colegio, y confecciona entonces, estructura su propio proyecto educativo. Y tiene que tener objetivos relacionados con el sistema educacional propiamente tal, y como se administra financiera y en la administración del personal. Y postular a fondos y todas esas cosas. Entonces le falta a los departamentos de educación de los municipios que terminen con eso. Porque a algunos les ha traído muy buenos dividendos, tanto a lo alcaldes como los departamentos de (...) entonces tiene a los profesores en un puño, y tenerlos ahí casi amenazados emocionalmente para ... A mí lo que me molesta es que los alcaldes, como han tenido sus candidaturas cada 4 años, se sienten dueños de los profesores, influyen sobre la realidad educacional que tienen, en el sentido político, entonces los profesores en este sentido político se inhiben, se sienten amenazados, sienten amenazada su estabilidad, y después de 4 años si no se ha reelegido llega otro señor, o otra señora, de otro signo, y trata también de hacer lo mismo. Entonces el profesorado va al manejo, vulnerable, de la política. Y eso ha sido una de las cosas que más ha marcado la mala impresión que yo puedo tener del proceso de municipalización.

Porque yo estoy de acuerdo con la descentralización. Estoy de acuerdo con que los grupos, las organizaciones, ejercen su propia acción, y estuve observando con mucho interés, teniendo yo mis aprehensiones y mi preocupación, estoy de acuerdo, ya, bueno, el ministerio tampoco hacía una buena labor cuando tenía todos los colegios de Chile bajo su tutela, porque cuando llegaba a la región más remota, estaba todo hecho pedazo, los vidrios... Nadie respondía porque había un departamento de educación que dependía del Ministerio a través de las secretarías ministeriales que después se implementaron... Pero hemos saltado a una descentralización que no están (...), porque sigue mirando al ministerio de educación, los libros siguen llegando del ministerio de educación, los proyectos hay que presentarlos al ministerio de educación, o sea no existe que cada región por ejemplo tenga un soporte económico para educación. Y de ahí la distribuya a sus comunas correspondiente, de acuerdo a los proyectos educativos... Esa es una buena descentralización po. Si los hilos se siguen manejando desde aquí del ministerio... además que se me había olvidado decírtelo, pero también el ministerio maneja la plata dependiendo del gobierno que tiene!

Si hay un alcalde que es de su signo, de alguna manera le favorece. Si no, no, las demoras... Y quien se perjudica? Los profesores, la salud... y todos los de la comunidad. Si tuviéramos la voluntad y la fuerza de despolitizarnos un poco, la acción administrativa de los que hay que hacer en términos de descentralización yo creo que cortaríamos...

C: Y acá la gente del colegio tiene una visión conjunta, o ¿todos tienen una visión política muy distinta?

V: Aquí hay 4 sectores bien marcados. La concertación, que también tiene sus diferencias, pero generalmente funcionan muy juntos, la concertación donde hay un socialista, dos radicales, y un demócrata cristiano. Nosotros de la Alianza, habemos dos dirigentes, de RN. Hay 4 comunistas: comunistas comunistas, eso es un grupo aparte. Un Humanista, que juntos hicieron 5 y se forma el Junto Podemos aquí. Que lo llaman movimiento de recuperación gremial. Y se formó una fuerza distinta, de un comunista que se separó del partido, que es el presidente del Colegio de Profesores, Jorge Pavez,

por diferencias políticas, se separó del comunismo, y está entonces formando un grupo de profesores de izquierda, y que lo han denominado Fuerza Social. Entonces esos cuatro grupos fuimos en competencia. Frente al profesorado. Afortunadamente yo creo que el profesorado, vota por quien cree que lo va a defender más, o porque le tiene respeto a la trayectoria profesional de uno, y hay mayorías nacionales dentro de este contexto, de las personas que tienen las más altas votaciones. Yo soy una de ellas: yo tengo el cargo de vice presidenta del Colegio, un poco por el reconocimiento que soy una más de ellos, y lo reconocen. Y aquí con mucha visión crítica, de lo que es el trabajo y de lo que debiera ser. Que no está todavía bien conformado. La educación que está tambaleante en cuanto a resultados de calidad de enseñanza, tienen remedios, tiene solución. Que no pasa solo por solucionar problemas que yo he enunciado. Sino que pasa también por tener mejor cercanía con los profesores. Ahora el Mineduc es muy lejano, y a su vez muy cercano porque la va entregando una batería de cosas a los profesores pero con lejanía... entonces el profe ha perdido esa identidad con el ministerio de educación. Y los profes se van poniendo muy críticos con nosotros, porque dicen: pero como ustedes todavía en tanto tiempo no solucionan eso de la JEC, que nos tienen así y así y así, nos dice de repente en una asamblea un profesor que se para... pero es que nosotros hacemos los reclamos, presentamos las cosas, pero no siempre son atendidas, no son resueltas, entonces ellos piensan que tenemos el poder. Pero si llamamos el profesorado a paro, tampoco pueden porque los municipios se les dejan caer encima, les descuentan los días de no trabajar, y toda la presión social que hace que todos deben volver a clase de nuevo, con las manos vacías.

C: ya tengo un buen panorama

V: ¿con quién te entrevistaste?

C: con el Dario Vasquez, con la Olimpia Riveros,

V: ah la Olimpia... es del sector comunista ella.

C: Con el señor pedro Chulak.

V: ¿somos muy distintos?

C: hay cosas que se repiten igual, y visiones políticas distintas, y... bueno es interesante ver como trabajan juntos

V: Hay cosas que nosotros a nivel de acuerdo (...). En la parte educacional yo creo que tenemos bastante sintonía. Los problemas pasan a ser casi los mismos, y en eso tenemos total acuerdo. Donde tenemos percepciones distintas, es como administrar la educación. Yo tengo una posición totalmente distinta. Yo estoy de acuerdo en la descentralización, administración delegada. Pero otros tienen pánico a la privatización de la educación. Y generan en una crítica permanente en que toda la educación se quiere privatizar. Yo propongo que mantengamos los tres sectores de educación. Una municipalizada, pública por lo menos, pero con tanta recursos como si fuera privada, es lo que a mi me molesta. Si los privados tienen tantos recursos, porque son los padres los que aprovisionan todas las condiciones del colegio, si tienen tantos recursos el estado tiene que entregar esos recursos a esas escuelas, porque ahí están los cabros más necesitados.

Esta cuestión del papa estado, de que todo tienen que ver con que el estado entregue todo, hasta como contrata al auxiliar o la directriz de un colegio, yo encuentro que es una locura. Es no confiar en la persona. Si yo postulo por concurso a la dirección de un

establecimiento educacional, es porque yo he entregado, de mi conocimiento y competencias, lo necesario pa ser directora, así que déjenme hacer mi trabajo po. Y eso no significa que yo voy a privatizar la educación, pero dentro del directorio, yo no soy de los que quieren que no le diga nada al profesor. Ni nada. Eso no puede ser. Estamos desarrollando un trabajo en conjunto, y si alguien no hace la cosa debida hay que decírselo, y si alguien no es competente para el ejercicio de la profesión, estoy de acuerdo que tiene que salir del sistema.

Entrevue avec Margarita Traverso Carvajal, Asesor técnico del departamento de Formación Técnica. Unidad de Curriculum y Evaluación, Ministerio de Educación. Huérfanos 1977, Departamento 421, Comuna STGO. 23 septiembre 2005.

“Título y grado: Licenciatura de Educación con Mención en Historia y Geografía. Doctor en Calidad e Innovación de los procesos educativos. Universidad Autónoma de Barcelona. España.”

C: Este documento es el documento de la OCDE, ¿cómo se llama?

M: Evaluación del sistema educativo chileno.

C: Bueno yo tengo el título en francés, pero creo que lo tengo. (...)

Bueno a mi lo que me interesa por el momento es tener su percepción, y tener una idea de lo que no existe en la documentación.

M: Si, lo que no se dice.

C: Bueno por ejemplo me interesa entender la relación del Mineduc con el Colegio de Profesores, antes del 2000, a partir del 2000, si es que ha cambiado... Y ¿cuánto?

M: Mira la situación entre el Colegio a partir del 2000, yo no diría que a partir del 2000, es una historia mucho más larga, hablemos de a partir del inicio de la democratización del país, obviamente el ministerio de educación con el Colegio buscan siempre un acercamiento. Este acercamiento en esta política educativa se centra en dos aspectos centrales. Tiene que ver con todo el aspecto mejoramiento, o sea la profesión docente, vale decir incentivos económicos, que los profesores estén mejor situados en su ámbito laboral, tiene que ver con mejorar sus perspectivas de desarrollo profesional. Y el otro ámbito está centrado en los aprendizajes, vale decir que todas aquellas iniciativas económicas, políticas y sociales, vayan a mejorar los aprendizajes de nuestros niños y niñas, de las escuelas más críticas. Vale decir de mayor pobreza. Entonces serían como los dos focos. Ahora: obviamente en este recorrido, han habido momentos de mucha cercanía, se está trabajando muy cerca porque hay asesores que están en uno y otros bandos, hay comunicación, hay mesas de conversación constante, puestas en el Mineduc, y justamente Ricardo Lagos cuando fue Ministro de Educación incentivó lo que se llama hoy día el Estatuto docente, vale decir unas normativas que aclararan la profesión docente, y sobre todo la dignificaran.

Ahora: a partir del 2000, yo diría que estos focos que te describí de manera muy sintética, hay momentos en que han estado muy claros, y hay otros momentos en que no. Si porque el Presidente Lagos impuso, bueno impuso no, sugirió una política muy cercana a la gente, muy cercana al ciudadano. Y yo diría que los puntos digamos más discrepantes con el Ministerio tienen que ver todavía con la desigualdad, o sea que todavía persiste demasiada desigualdad, de ingreso, por lo cual la economía de este país permite, o favorece (ahí habría que ver, no se po), que todavía el ingreso este concentrado muy fuertemente en sectores sociales en detrimento de otros.

C: Y la política de Lagos ¿va cambiando eso?

M: Y la política de Lagos tiende a ir cambiando eso, favoreciendo el crecimiento, manteniendo estrategias muy abiertas y de mucho diálogo con las empresas con los

empresarios, y tercero con abrir otros espacios estratégicos de comercio. Vale decir hacer un puente de comercio hacia EEUU, la UE, y... Hay tres focos, económicamente, que serían: EEUU, el otro sería Europa, y toda la parte asiática. Y eso ha ido muy bien. Entonces este crecimiento económico se ha intentado canalizar con fondos que vayan a mejorar la educación, y que vayan obviamente a mejorar la figura y la persona del profesor. Todavía es insuficiente. Por eso que todavía existen momentos donde el profesorado manifiesta su disconformidad en tanto que no ven que eso este llegando a los profesores. Ahora esto también hay que entender que esto también está manejado políticamente, si tu ves la masa así en general, hay una buena valoración, el profesor hoy día está mejor tratado, mejor valorado en su puesto de trabajo, tiene mayor respeto de la sociedad, hay mayor conciencia que la pedagogía tiene que ser un instrumento bastante mejorado por el Estado, o sea que se cautele las carreras de pedagogía, que haya acreditación... Es decir hay toda una mirada hoy día más holística, más global, mucho más significativa. Pero todavía hay sectores de la sociedad que quieren más, o sea que empujan a que la política de Lagos que ya está terminando haya sido un poco más fuerte, y haya puesto más en jaque la riqueza.

C: Pero le parece por ejemplo que... O sea claro la idea es canalizar la riqueza, aumentar el gasto social en educación. Pero la calidad de este gasto, las herramientas que se utilizan: ¿le parece que va cambiando el modelo de educación realmente?

M: Yo creo que el modelo, al menos en la educación sí porque... Ha mejorado la infraestructura, ha mejorado por ejemplo lo de las tecnologías, que las escuelas cuenten con redes, con computadores... Ha mejorado también la dieta alimenticia, desde la JEC. Ha mejorado todo lo que tiene que ver con incentivos económicos hacia la profesión docente. Ha mejorado todo lo que tiene que ver con desarrollo profesional del profesor, con pasantías en el extranjero... Donde tenemos todavía cuestiones pendientes, es en la educación parvularia. De cada diez niños dos van a una escuela entonces el gran desafío que se tiene que lanzar ahora con el cambio de gobierno, va a ser para el próximo gobierno que se inicia ahora en marzo. Hay todavía una deuda, es decir que el sistema ha ido mejorando mucho, pero todo eso que te digo en términos materiales, en términos estratégicos, de que ha ido aumentando y que se nota, becas también para que vayan a la educación superior, que tengan bajos ingresos y buenas notas, buenos rendimientos...

C: ¿Eso de la semana pasada?

M: Claro. Incentivar toda esta movilidad social. Pero de todas maneras yo creo que en la educación parvularia el impulso viene ahora. Quiere decir que los niños no quedan ahí porque hay un vacío, o sea: las madres que trabajan tienen sus hijos en sala cuna, pero luego no tienen donde llevarlos, hasta que ingresen al 1er ciclo básico. Entonces ahí queda un vacío. Ese niño va en desmedro del otro que va haciendo toda su educación parvularia entonces entra con mejores competencias y habilidades en el ámbito de lenguaje y resolución de problemas. Entonces si hay un problema. Ahora hay un elemento nuevo que ocurrió a partir del 2002 y que se hizo dentro del gobierno de Lagos, que fue empezar a establecer un sistema de evaluación docente. Que los profesores fueran evaluados. Porque los profesores del ámbito municipalizado, entre comillas para que tú entiendas: del Estado. Entonces esto a generado problemas, hasta que ciertos profesores no querían ser evaluados, se sentían amenazados, sentían que...

Que “¿porqué ellos?”, que porque no entran a evaluarse todas las profesiones, se sienten bueno observados, entonces manifestaron no estar de acuerdo porque no eran idóneos digamos los mecanismo para evaluar. Sentían que el otro que evaluaba no tenía la misma ascendencia, o bien ellos, en algunas escuelas en que subsisten todavía mucha violencia escolar, problemas sociales, no era justo que los estuvieran evaluando... Bueno y así empezaron a sacar argumentos para no ser evaluados. Pero finalmente se logró un acuerdo entre el Colegio de Profesores, las municipalidades, y el Ministerio. Entonces ahora esta estrategia se está haciendo, los profesores han ido entendiendo que no es una amenaza, que es una oportunidad que ellos tienen para que el Ministerio y sus propias autoridades puedan saber con cierta objetividad los vacíos que tiene la formación docente. O los problemas que ellos tienen, para enseñar mejores (...) al curriculum. Entonces la idea es que los profesores, cuando estén mal evaluados se genere un plan de emergencia, un plan profesional, con el cual se entrega dinero para capacitar a los profesores y municipios solo tienen que gestionar tanto el instrumento de capacitación como su dinero. O sea contratar profesores, contratar expertos etc. Vale decir la estrategia como ellos vayan a enfrentar ese plan de formación profesional continuo. Ahora si el profesor sale mal evaluado a la tercera vez... Bueno se le dan 3 oportunidades. A la tercera si ya no... A uno se le paga un bono, el Estado le da un bono que es dinero y tiene que retirarse de la profesión. Entonces eso es un elemento, dentro de la política, de su diseño, que también generaba conflicto, y molestias porque algunos no querían, sentían que el bono era poco dinero, no compensaba lo de haber estado años desarrollando esa labor en los colegios o liceos. Pero también tengo entendido que ahora hay un acuerdo que es ley, y que se está ejecutando sin mayores problemas.

C: Y a usted ¿le parece que las desigualdades tienen que ver con este sistema de colegios municipalizados, colegios subvencionados, y privados? Le parece que manteniendo este sistema ¿se puede llegar a bajar realmente las desigualdades y aumentar la movilidad social? O ¿esa estructura es el problema también?

M: Es que a ver va como... Yo creo que la estructura está dada porque existe desigualdad po. Partamos de ahí. Si tuviéramos una sociedad más equitativa, más igual, no tendríamos esta estructura, no existiría esta clasificación. Porque tu eso lo ves en todas las cosas. Si tomas un servicio deportivo, te encuentras con lo mismo, hay “n” cantidad de dinero por tal cosa. Si vas en otro allá arriba (Las Condes), cobra una cantidad enorme de dinero pero también te da mucho más cosas, entonces toda esa estructura es el gran desafío que tiene este país. El que tenemos nosotros que vivimos acá. Es un país que ha ido mejorando muchísimo, en cuanto a convivencia, en cuanto a reconciliaciones, en cuanto a como logra estabilidad democrática, pero quedan deudas muy profundas que tienen que ver con la equidad, con que todos tengamos las mismas oportunidades, para desarrollarnos como personas, en eso falta po.

C: Y ¿hay como? Y ¿hay voluntad política?

M: Si, yo creo que hay voluntad política hasta el minuto, pero yo en lo personal tengo dudas respecto al sector empresario. O sea el sector que maneja las riquezas del país, sobre todo en el área privado. Porque para mí un cambio de mentalidad requiere mirar este país de otra manera, otro ángulo, y hacer un aporte mucho más en beneficio de toda la población que de mi propia riqueza, de mi propia empresa. Entonces yo creo que ahí,

por mucha voluntad política que pueda haber, tu sabes que hoy día la economía lamentablemente es la que se ha puesto sobre el mandato político, entonces.. Cuando la economía anda bien, todo el mundo anda contento, porque se supone que de este crecimiento van a ganar todos. Ahora este país ha aportado por eso, buscar alianzas, conversaciones, conquistándose el sector económico, empresarios, para poder entonces (...)

C: Y tendrá que ver también con la LOCE, o sea con el marco institucional que dejaron los militares.

M: No, yo creo que ya no tanto. Mira yo creo que no porque con respecto a la educación nosotros hemos avanzado más hacia la luz. De cierta manera lo que ha establecido la LOCE, de cierta manera todo lo de la implementación, de lo que hemos hecho acerca del currículo, la supera. Entonces yo creo que la LOCE no es un impedimento. Segundo, la forma en que ha modificado el 17 de septiembre la Constitución el Presidente Lagos firma nueva constitución, o sea se hace modificaciones requete súper importantes a la Constitución que hicieron durante el tiempo de la dictadura entonces... Hoy día sí queda un aspecto que habría que modificar en los próximos mandatos o periodos parlamentarios que tiene que ver con el sistema binominal, como se elige la gente. Yo creo que si po ahí...

C: ¿Habría que cambiarlo? ¿Cómo?

M: Si, si. Ya no se como. Cuando se empieza a discutir, cuando se empieza a ver que no es favorable, porque está dejando digamos una parte importante de la representación democrática al margen, yo creo que eso genera problema y genera conflicto. Que no se quiere que se genere conflictos sociales po. Entonces yo creo que si fijate, hay voluntad dentro de la izquierda, dentro de la que está adentro del gobierno, de todos los partidos de derecha, hay un diálogo que permitiría que avanzara como se avanzó en modificar la Constitución. Ahora hay temas pendientes, temas muy profundos, que obviamente ya tienen que ver con el tiempo, te fijas que son todos esos elementos de los derechos humanos, de como... la educación ahora, a través del curriculum, a través de los instrumentos, hace un a aportación, construir una ciudadanía, para rescatar quizás todo eso que el país estaba construyendo antes del 73. Hay que reconstruirlo, reconstruir la confianza, reconstruir las miradas democráticas, no es... por magia, ni de un gobierno, yo creo que depende de nosotros, de cada ciudadano, de la voluntad de las mujeres, de los hombres, que estamos ahí fuera po. Por mucho que tu hagas leyes, eso le corresponde al alma de los pueblos, no... Pero también hay elementos como tu bien dices que ayudan, a que eso pueda mirarse distinto y pueda funcionar distinto. Los políticos o las políticas hay que enseñarles que realmente se quiere avanzar en igualdad, en equidad, en no discriminar, en que algún día no estemos centrados en el concepto de ciudadanía solamente con lo que significa ir a votar, sino que también amplíemos el concepto de ciudadanía, lo que significan hoy día los grupos minoritarios, la discriminación, las opciones sexuales, el medio ambiente, te fijas... Yo creo que el país va bien porque hay herramienta. Estamos preparados para asumir desafíos de esa forma porque mal que mal hoy día está ejerciendo bastante, está invirtiendo mucho en masa crítica. La gente va a estudiar afuera, a hacer doctorados, o sea yo veo como señales que si, que se mueve, más allá de conflictos puntuales que pueden existir hoy día entre el Colegio de

Profesores, o el Gobierno, con algún partido político. Yo creo que la voluntad es mucho más fuerte.

C: Y le parece que eso del protocolo del 2000 ¿será el nuevo marco de relaciones con los profesores? Que hay un nuevo marco de negociaciones con el Colegio desde el 2000, o no tanto, y ¿le parece artificial?

M: Yo desconozco el marco en cuanto a contenido. Pero no desconozco la acción. Y del punto de vista de la acción yo creo que no es un mero papel eso. Un mero documento.

C: ¿Hay propuestas o visiones comunes?

M: Si hay, hoy día tu puedes dialogar perfectamente, en una mesa, entre ministros, profesores, con asociaciones de municipalidades, están abiertos los canales, están abiertos a todas las instancias democráticas para hacerlo. Cuando no se logra eso es porque ya no hay acuerdo, o hay manejo político.

C: Entonces los actores son: el Colegio, el Ministerio de educación, y las municipalidades.

M: Los municipios en términos de la educación municipalizada sí. Y diría que sí, que esos son los más relevantes. O sea los municipios son los que administran. El que genera la política es el Ministerio. Y obviamente el Colegio de Profesores, porque representa a los profesores. Entonces... Es otro desafío pero habría que relevar a los centros de padres. Los centros de alumnos.

C: Que son los centros de padres?

M: Los centros de padres ponte tú son las madres que se agrupan en las escuelas

C: participación de la comunidad...

M: Claro, claro. Pero que está focalizado hacia el papá y la mamá. Entonces esos son también actores sociales importantes de lo educativo. Por ejemplo se les está dando bastante énfasis, todos los gobiernos de la Concertación han tenido una mirada bastante (...) importancia a los jóvenes, en los liceos y escuelas básicas a partir del segundo ciclo, para que ellos vayan constituyendo gobiernos estudiantiles. Que son otra instancia con la cual el Ministro tiene que dialogar, o sea están los profesores, pero también están los alumnos y están los padres. Si tienen influencia porque hasta ahora salió la ley para formar Consejos Escolares. Tienen por ley que empezar a constituirse a partir del 2005, y ahí tienen que ir todos po. Sentarse a una mesa los profesores de la escuela, los alumnos, los padres. Ahora es la misión del Ministerio también cautelar, que estos consejos funcionen de manera democrática, y que realmente sus discusiones tengan que ver con la mejora de los aprendizajes de la gestión de las escuelas.

C: La idea es fomentar los planes de gestión de las escuelas.

M: Si claro po. Claro, que esos planes cada vez sean más contextualizados a la realidad de la escuela porque... Por eso hay que descentralizar, hay que delegar. Y eso es parte del juego democrático. Tú no puedes tener una visión tan cercana como la va a tener este consejo escolar.

C: Entonces el modelo hoy día se aleja mucho del modelo del 70 también, y no tiene nada que ver con el del Pinochet

M: No, no de todas maneras. Es otro mundo. Obviamente que hay una continuidad histórica, hay una continuidad en el sentido que... No se puede comparar porque la continuidad está en que este país este desarrollando una serie de políticas cada vez más

que tenían que ver con la democratización de la sociedad civil. Y esa se rompió. Entonces lo que hemos estado haciendo es como modernizar el país, ponerlo el día con respecto a los temas hoy día cruciales en el mundo, económicos, tecnológicos, científicos, pero ver también como logramos levantar la ciudadanía. Entonces no es comparable porque en la época del 70, este país tenía más de un millón de niños fuera del sistema educativo, entonces había un nivel de analfabetismo altísimo. Las mujeres eran muy pocas en el ámbito del trabajo. O sea no es comparable realmente. Ahí el modelo era básicamente acceso, al sistema educativo, y no tanto mejorar calidad. Ahora el acceso ya lo tenemos, más del 90%, no, el 100% de los niños ingresan a las escuelas, entonces no hay ningún niño que no ingrese a la escuela po. Y en la enseñanza media estamos ya próximos al 98%, entonces... El desafío es más mantener los niños dentro del sistema, y que sigan estudiando. Te fijas. Pero nuestro desafío ahora es mejorar calidades, que los chicos en sus 12 años de escolaridad (que fue una ley de Lagos), que esos 12 años les sirvan de algo. Nuestro objetivo es que salgan teniendo conocimientos básicos, matemáticas, transversales (ciudadanía), o sea que todos esos elementos les sirvan de algo, en este sentido es imposible encontrar profesores, padres o alumnos en contra. Ahora: no te toco ver las manifestaciones, que había casi todos los (...)... En junio julio. Los estudiantes de secundaria estaban molestos porque por el carnet, financiamiento de la educación superior, o sea había varios elementos todavía que son parte de esa política de desigualdad que yo te explico. Ya hace pocos días salió la propuesta de financiamiento con becas, también para que los chicos que van a las universidades privadas puedan pagar... entonces eso ya bajó la tensión social. Pero... como te digo los actores no son solamente los profes. Porque los estudiantes tienen bastante credibilidad, están muy bien organizados, tienen mucho dinamismo. Tanto los secundarios como los estudiantes universitarios. Y eso si que es parte de la historia. Igual que los profesores. Los profes ya al final del siglo 19 se agruparon, en sus propias organizaciones gremiales, hay por lo tanto mucho respeto a eso. Un gobierno tuviera que ser muy obtuso, bueno no democrático, para no dialogar con los actores, sentarse a una mesa, implica que se corten las conversaciones porque no hay acuerdo, y que haya conflicto, y todo.

C: ¿Se cortan a veces las relaciones?

M: Si se cortan a veces. Porque mira específicamente en el Colegio de Profesores hay una parte que está dirigida por la izquierda más dura, y que no está dentro del sistema parlamentario actual. Entonces de vez en cuando ahí ellos ven las cosas mucho más radicalizadas. Y es probable que tengan razón. Pero también no se puede ir a veces más rápido, porque... Ya sabemos lo que significó eso. A pesar que hayan pasado 30 y tanto años, en la historia de los países eso es muy poquito. Esta bien ser crítico. Desarrollar el diciernamento, pero hace falta que se puedan aplicar las cosas. No sacamos nada con ser egoístas y... aunque a mi me parece sano a todo caso que en la sociedad existen las miradas críticas, las divergencias, porque eso te permite tener una exigencia.

C: ¿Le parece que hay modelos extranjeros que hayan influido sobre la reforma?

M: Si yo diría que ha modelos, pero no como se ha dicho, al extremo de la copia. Porque por ejemplo si tu conversas con profesores capaz que te digan que la... en todos los

lineamientos de cambio, la reforma del sistema educativo es una copia de España. No es verdad. No tiene nada que ver. Yo estuve casi 4 años en Barcelona y no, nada que ver.

C: ¿Porque dicen eso entonces?

M: Porque hay contaminaciones po. Tuvieron un documento que se llama Loce, nosotros tuvimos la Loce. Ellos empezaron a modificar su currículo. Pero nosotros también. Entonces hay cosas que se parecen. Pero la inspiración y los objetivos y los propósitos son... También se parecen, o sea tienen que ver con incorporar competencias, entonces, si tu miras todos los cambios que están haciendo con la UE, con respecto al sistema educativo, se parece mucho a lo que están haciendo en tu país, en EEUU, en... Entonces es una música que se escucha en distintas partes pero con letras distintas. Entonces claro que hay contaminaciones de modelo.

C: Pero no le parece nada linear. ¿Y Méjico? Alguien me dijo que en México.

M: No creo. Bueno lo que si han hecho es tomar cosas que eran muy buenas de la cultura anglosajona. De los australianos, con el lenguaje por ejemplo. De Colombia también. En México no sé, que se habrá tomado.

C: ¿En España que será entonces?

M: Por ser la madre patria, porque tenemos muchos vínculos con España. O sea viene gente de allá, muchos profesores, vienen profesores de allá también que está en contra de la reforma que hizo el PSOE... Entonces nos ven y dicen mira, están haciendo lo mismo que nosotros, y ya nos dimos cuenta que no era el camino adecuado, y... Pero eso es una mala interpretación. No tenemos ni la plata que tiene el Estado español, ni la tradición, ni... Entonces lo veo muy difícil. Pero nos juntamos en eso que somos humanos pues, todos queremos una sociedad más justa, más igualitaria, cuidar el medio ambiente, o sea yo por lo menos no veo discrepancias. Y ojala no sea así po, en la construcción humana no tendríamos que tener grandes discrepancias. Si todos queremos cuidar el planeta, todos queremos una vida mas justa, más social, queremos también que la formación del profesor tenga que ver con el mundo productivo porque... Y si en eso nos parecemos, que bien po. No se tiene que asimilar como mimizando competencias, te fijas que... A mi no me gusta la idea, porque "copia" es sentarse y decir que nadie ha estudiado, nadie se ha preparado, nadie ha pensado, y eso no es verdad. Aquí hay gente muy bien preparada, con una tradición. Entonces... Pero nosotros también tenemos tradición de modelos externos. Por ejemplo los profesores han ido durante 6 años a pasantías, que se han hecho en el extranjero, en países europeos, países latinoamericanos, a Cuba, Argentina, España, a Francia. Por eso, queremos un sistema educativo que este en línea con los grandes desafíos mundiales... O sea, ¿para qué vamos a hacer un currículo que dice yo salgo de aquí y nada?... Por eso miramos también a los españoles, porque... Algo que me gusto mucho de España fue su nacionalismo: en el sentido que cuida mucho su... primero son ellos; su naturaleza, su lengua, su historia, la gente la conoce, los poetas, todo. A eso, nosotros tenemos que propender también, porque... acá hay como una... es la tragedia de estos países latinoamericanos, también, y sobre todo en el Cono Sur. Hay muchas miradas hacia afuera y poca hacia adentro. Pero eso lo tenemos que solucionar nosotros, del punto de vista de nuestra educación, nuestra cultura, nuestra familia... Pero ningún caso, fíjate, creo que es una copia textual. Hay elementos que se toman. Por ejemplo a finales del siglo 19 en Chile, hubo mucha

influencia del modelo alemán, el modelo pedagógico alemán, sobre todo en la formación de profesores básicos. Porque a lo largo del tiempo valoraron que la pedagogía alemana era bastante buena para lograr lo que se quería lograr aquí, pero siempre hay una conversación, hay algo, o sea no es que ellos vengan y que pongan como... una colonización. Y si te fijas hoy día esta viajando bastante gente del ministerio a países así.... diversos: a Singapur, a Vietnam, Australia, a Canadá, no sé....

C: Mandan puros profesores, o también mandan gente del ministerio?

M: Han ido de todos. De municipios, de las escuelas, han ido los dirigentes del Colegio de Profesores, han ido de todo. Y eso va con un apoyo de una política. No es que vayamos como a turistar... Tenemos que venir aquí, tratar de implementar, y sobre todo contextualizarlo. De acuerdo a la realidad que tiene el país po. Cuando hablo con los profesores... no somos una copia, no es que ellos sean mejores o que nosotros seamos más malos, no tiene que ver con eso, no tiene que ver con esas categorías. Tiene que ver con los (...) culturales. Porque por ejemplo, cuando muere Franco, España no hace el trabajo que estamos haciendo nosotros, hay un pacto de silencio. Concordan todos los partidos y no investigan nada. Recién ahora están sabiendo en donde están los huesos de los muertos de la guerra civil, o sea es fuerte. Se están atreviendo a preguntar donde está la fortuna de la familia Franco. Eso en Chile se ha preguntado siempre. O sea en este aspecto yo creo que este país puede mostrar a todos nuestros países que en ciertos aspectos, de la economía y..., son países bastante débiles, pero con gente que... Tenemos mucha dignidad. Porque hemos ido sobre la gente. Porque se puede decir que hay gente detenida y o sea... En materia de derechos humanos se ha avanzado también. No todo lo que se quiere. Hay 3000 detenidos desaparecidos que no se sabe pero... Pero se avanza. Hay informes y... claro. En este sentido también hay diferencias con España, hay otras diferencias: aquí el currículo está descentralizado, así que las escuelas pueden generar innovaciones curriculares, pueden concertar currículo propio. Allá no po todo está súper centralizado.

C: Bueno pero sobre lo de las semejanzas entre sistemas: el sistema francés por ejemplo es súper distinto al de Chile, de Estados-Unidos, así que van a ver a todas partes: Canadá, Argentina, Cuba...

M: Por ejemplo Cuba: ahora se formó un grupo del profesores para ver toda la parte lenguaje, porque los cubanos tienen muy buenos porcentajes, rendimiento, en las pruebas internacionales ellos siempre salen muy bien. Nosotros no, salimos muy mal, así que... Es uno de los desafíos que tenemos, así que... Pero claro el profesor cubano tiene una mirada distinta, un sello distinto, es otro mundo así que... hay que mirar todas estas cosas con mucho cuidado... Y después decir a ver de esto puede traer esto, y eso no me lo puedo traer...

C: Y las organizaciones internacionales han tenido una influencia sobre el modelo que se implementa acá?

M: Si influencia sobre todo en las asesoras técnicas, en instalar capacidades críticas, en instalar por ejemplo dispositivos que te permiten... Por ejemplo un ejemplo que te puedo dar es toda la intromisión de proyectos duales, en la formación profesional técnica. Se hizo del 90 hasta el 2000, con equipos alemanes, a través de la cooperación alemana, que ellos se instalaron aquí, con sus recursos, también con plata del ministerio y se hizo

algo en conjunto, siempre en conjunto ¿te fijas? No como en otros países latinoamericanos donde la persona alemana trabaja muy sola. Dentro de la estructura del ministerio, dentro de la escuela, se hizo siempre un proyecto muy concordado. Ahora es el proyecto nuestro y se trabaja solamente con aspectos chilenos, al menos en lo educativo. También con la Unión Europea se hacen proyectos de cooperación, por ejemplo la instalación del mejoramiento de los niveles básico media, se hizo con la ayuda de la comunidad. Ahora se está llevando a campo una estrategia distinta que tiene que ver con la educación permanente y eso también está financiado, por el Banco Mundial entonces sí hay bastante lío. Y hay una valoración, porque en este mismo documento que dices que tienes en francés, hay una muy buena evaluación de los organismos internacionales. Valoran los avances pero también dicen lo que no es bueno, lo que hay que hacer aquí, allá. Tienes que leerlo porque complementa lo que te estoy diciendo. Porque yo acá trato de ser lo más objetiva.

C: En este mismo ministerio hay, digamos escuelas de pensamiento, como digamos una rama que sea más tradicional, una rama que

M: Ah... sí pero finalmente triunfa lo más moderno. Hay discrepancias claro. Pero te diría que no hay discrepancias en lo fundamental. Que es lo que tienen que aprender los niños: lo fundamental. Y ¿qué es lo fundamental? Lenguaje, que sea unas matemáticas y un lenguaje que les permita insertarse cada vez mejor en la sociedad, que mejore su empleabilidad, su desarrollo personal. Por ejemplo tu hoy día vas a ver en un diario que sale el tema de las niñas embarazadas. Que 10 000 chicas se embarazan. O sea que es un tema pendiente. Porque el Ministerio trata de establecer una línea sobre trabajo y sexualidad; bueno ahí hay discrepancias, no por el ministerio sino porque hay intromisión, de las Iglesias, de los grupos más conservadores que te van a decir "No". Ahí es porque el Ministerio tiene que considerar muchas miradas porque... y a lo mejor cuantas más que se hacen abortos que no lo sabemos...

Bueno otro tema es como se han combinado los incentivos económicos al profesor. Hay varios incentivos, y eso hay que darle un cuerpo, y yo creo que es más que (...) Hay que ponerse a pensar, más que discrepancias, como lo ordenamos, como hacemos una línea de comportamiento clara con respecto al incentivo, para que perdure con el tiempo, pero dentro de una estructura muy sólida. Claro que ahí yo creo que hay otro tema.... Si porque te fijas que empieza así po: como probando instrumentos. Porque ahora tenemos crecimiento económico, hay apoyo de organizaciones... te fijas hay un momento positivo para esa. Pero a lo mejor va a haber un momento en la cual no vamos a tener... O sea que vamos a hacer cuando no estemos en buena plata.

Y el otro tema pendiente tiene que ver con la organización del Estado. Del Ministerio. Tiene que modernizar su estructura. Que tengamos mejor gente. Que tengamos competencias para... Que sean las cosas bien hechas. Yo creo que eso es un tema grande. Para ser efectivos, eficaces. Porque es plata de todos los chilenos y chilenas. Entonces tenemos que tratar de hacer las cosas súper bien. Pero eso pasa por tener buena jefatura, buenos instrumentos, buenas mediciones, todo lo que tiene que ver con la gestión po.

Sí va cambiando. Lento. Va cambiando porque hay voluntad de cambiar. Yo creo que está requeque importante. Está la voluntad, están los instrumentos, el dinero. Están las

personas también que creo que están haciendo un trabajo de liderazgo. Yo creo que si, que si, que se avanza también.

C: Y por ejemplo si se elegirá una persona de derecha a las próximas elecciones, es poco probable pero digamos que si es que sucede...

M: Ay no...

C: Bueno pero lo que quiero entender es si hay un movimiento continuo, o si podría haber rupturas. Si está implementada ya una manera de funcionar, o si con un cambio político podría cambiar radicalmente la manera de hacer las cosas.

M: La palabra radical, yo creo que no. Pero...

C: ¿En el gasto?

M: Si yo creo que habría un cambio. Porque justamente no habría esta mirada social. Por lo que uno conoce de estos candidatos, una mirada mucho más tecnócrata. Vale decir que... no es malo tener una mirada tecnócrata, no me vaya a malentender, pero sería casi esa pura mirada. Por ejemplo si hay una escuela que no se financia....

C: ¿Hay relaciones de la derecha con el Colegio de Profesores?

M: Si porque hay dirigentes de derecha po.

C: Claro pero por ejemplo tienden en los acuerdos de preelecciones

M: Si bueno el lunes estás todavía, sería interesante que tu fueras (debate sobre el sistema educativo chileno). Yo no tengo nada pero creo que por ser extranjera te la van a dar. Que eres periodista, u observador internacional (...). Ahí vas a ver cuales son los elementos que discrepan o concuerdan. Creo que todos van a estar de acuerdo con respecto a la educación parvularia, pero hay críticas fuertes con respecto a que no hay todavía en las escuelas que dependen del municipio, que son tuteladas más por el ministerio, no logran despegar fuertemente en los aprendizajes. Eso es mi supuesto.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

Arellano J. P., *Reforma educacional, prioridad que se consolida*, Santiago, Editorial Los Andes, 2000.

Benveniste G., *The Politics of Expertise*, San Francisco, (Calif.), Boyd and Fraser-Glendessary Publishing Company, 1972.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire de Politique Publique*, Presses de Science Po, 2004.

Cademartori J., *Chile, el modelo neoliberal*, Santiago: CESOC-ICAL, 1998.

Deacon B., Hulse M. et Stubbs P., *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage, 1997.

Esping-Andersen G., *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'Etat Providence: essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presse Universitaires de France, Collection Le Lien Social, 1999.

Fischer F., *Technocracy and the Politics of Expertise*, Londres, Sage, 1990.

Friedman M., *The role of government in education*, dans Robert A. Solo, Economics and the Public Interest, Rutgers Univ. press, Nouveau Brunswick, New York, 1955.

Franco R. (dir.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

Gauri V., *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*, Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press, 1998.

García-Huidobro J.E. (ed.), *La Reforma Educacional Chilena (1990-1998)*, Madrid, Editorial Popular, 1999.

Gough I., Wood G., Barrientos A. (et al.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America : social policy in development contexts*, Cambridge, UK ; New York : Cambridge University Press, 2004.

- Guittet A., *L'entretien, techniques et pratiques*, Paris, Armand Colin, 2001.
- Haggard S., *The political economy of growth. Pathways from the periphery: The politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Hall P., *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, New York : Oxford University Press, 1986.
- Hirschman A. O., *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1970.
- Immergut E., *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge (England) ; Cambridge University Press, New York, NY, USA, 1992.
- Jobert B. et Muller P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.
- Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984.
- Kuhn T. S., *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972 (première édition : *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago Illinois, University of Chicago Press, 1962).
- March J. et Olsen J., *Rediscovering Institutions*, Collier Macmillan Publishers, London, 1989.
- O'Donnell G., Schmitter P., *Transition from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A Pluma Book, Reading, Mass.; Addison-Wesley Pub. Co., Don Mills, Ont., 1992.

Rawls J., *La justice comme équité. Une reformulation de la théorie de la justice*, Boréal, Montréal, 2004.

Rostow W.W., *Les étapes de la croissance*, Paris, Seuil, 1978.

Sen A., *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000.

Titmuss R. M., (3^{ème} édition), *Essays on the welfare state*, London: G. Allen & Unwin, 1976.

Trépos J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°3119, 1996.

Tulchin J. et Garland A., *Social development in Latin America. The politics of reform*, Lynne Rienner Publishers, Woodrow Wilson Center of Current Studies on Latin America, 2000.

Tsebelis G., *Veto players: how political institutions work*, New York: Russell Sage Foundation ; Princeton, N.J. ; Oxford : Princeton University Press, 2002.

Wallerstein I., *The modern world-system*, New York : Academic Press, 1974.

Chapitres de livres

Berberoglu B., "Theories of development and modernization: a critique of developmentalism", dans Berberoglu B., *The Political Economy of Development*, New York, State University of New York Press, 1992.

Corrales J., "Multiple preferences, Variable Strengths: The Politics of Education Reform in Argentina", dans Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Draibe S., "Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil", dans Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Filgueira C. H., et Filgueira F., "Models of Welfare and Models of Capitalism in Latin America", Uruguay, CIESU, dans Huber, Evelyn (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, PA: Penn State University Press, 2002.

Gershberg, A. I., "Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous School and Education Reform Processes in Nicaragua", Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Garland A., "The Politics and Administration of Social Development in Latin America", dans Tulchin, J. et Garland, A., *Social development in Latin America. The politics of reform*, Woodrow Wilson Center of Current Studies on Latin America, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 2000.

Graham C., "From Safety Nets to Social Sector Reform : Lessons from the Developing Countries for the Transition Economies", dans Tulchin, J. et Garland, A., *Social development in Latin America. The politics of reform*, Woodrow Wilson Center of Current Studies on Latin America, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Grindle M., 1993, "Challenging the State, Crisis and Innovation in Latin America and Africa", Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge Mass.

Grindle M., "The social agenda and the politics of reform in Latin America », in Tulchin J. et Garland A. , *Social Development in Latin America, The politics of reform*, Lynne Rienner Publishers, Woodrow Wilson Center of Current Studies in Latin America, 2000.

Grindle M., "Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico", dans Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Huber E., "Options for Social Policy in Latin America : Neoliberal versus Social Democratic Models", dans Esping-Andersen G., *Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, 1996.

Jobert B., « Introduction. Le retour du politique », dans Jobert, B. *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, 1994.

Kahler M., "External influence", dans Haggard S. et Kaufman R., *The Politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1992.

Kaufman R., "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico" dans J. M. Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Kaufman R. R. et Nelson J. M., "The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons", dans Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Kaufman R. R. et Nelson J. M., « Conclusions: The Political Dynamics of Reform », dans Kaufman R. R. et Nelson J. M., *Crucial needs, weak incentives. Social Sector reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Núñez I., « Políticas hacia el magisterio », dans Juan Eduardo Garcia-Huidobro, *La reforma educacional chilena*, Madrid, Editorial Popular, 1999.

Lascoumes P., et Le Galès P. (dir.), « L'Action publique et ses instruments », Paris, Presses de Sciences Po (à paraître), cité par le *Dictionnaire des Politiques Publiques*.

Raczynski, D., "Overcoming poverty in Chile", dans Tulchin, J. et Garland, A., *Social development in Latin America. The politics of reform*, Lynne Rienner Publishers, Woodrow Wilson Center of Current Studies on Latin America, 2000.

Schiefelbein E., « El Desarrollo de la educación privada, una tendencia inevitable? », dans Franco, R. (dir.), dans *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

Touraine A., « La crise financière et économique » dans A. Touraine, *La parole et le sang : Politique et sociétés en Amérique Latine*, Paris, Odile Jacob, 1989.

Williamson J., « In search of a manual for technopols », dans Williamson J., *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

Articles de revues scientifiques

Agacino R., « Chile Thirty Years After the Coup, Chiaroscuro, Illusions and Cracks in a Mature Counterrevolution », *Latin American Perspectives*, Issue 132, Vol. 30 No. 5, Septembre 2003.

Barrientos A. « Health Policy in Chile, The Return Of The Public Sector? », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21 Issue 3, 2004.

Bonal, X. « Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America », *International Journal of Educational Development*, 2004.

Bresnahan R « Chile since 1990. The contradictions of neoliberal democratization », *Latin American Perspectives*, Vol. 30, n°5, 2003.

Cademartori J. « The Chilean Neoliberal Model Enters into Crisis », *Latin American Perspectives*, Vol. 30, n°5, 2003.

Contreras D. « Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990–96 », *Journal of Development Studies*, Vol. 39, n°3, 2003.

Escobar P. « The New Labor Market. The Effects of the Neoliberal Experiment in Chile », *Latin American Perspectives*, Issue 132, Vol. 30 No. 5, Septembre 2003.

Ffrench-Davis R. « Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad », *Nueva Sociedad*, n°183, janvier-février 2003.

Garretón M. A. « Chile, Cambio, continuidad y proyecciones », *Nueva Sociedad*, n°167, mai-juin 2000.

- Guerrero R. « Les politiques sociales au Chili », *Cahier des Amériques Latines*, n°15, 1993.
- Hall P. A. « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993.
- Hojman D. E. "Poverty and Inequality in Chile: Are Democratic Politics and Neoliberal Economics Good for you?" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, été-automne, Vol. 38, n°2-3, 1996.
- Jobert B. « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992.
- Mulot E. « De la compensation à la réforme sociale : les politiques éducatives de lutte contre la pauvreté au Guatemala », *Tiers-Monde*, n° 168 oct.-déc 2001.
- Nef J. « The Chilean Model. Fact and Fiction », *Latin American Perspectives*, Issue 132, Vol. 30 No. 5, September 2003.
- Pierson, P. "Increasing returns, Path dependence and the study of politics", *American Political Science Review*, vol. 94 (2), Juin 2000.
- Kurtz M. "State developmentalism without a Developmental State: The Public Foundations of the 'Free Market Miracle' in Chile", *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n°2, été 2001.
- Ladd H.F. "School Vouchers: A Critical Review", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, 2002.
- Lindholm Charles E., 1959 « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959.
- McEwan P.J. et Carnoy M. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, 2000.
- Mesa Lago C. "Política y reforma de la seguridad social en America Latina", dans *Nueva Sociedad*, n° 160, 1999.
- Miller H. L. "On the Chicago School of Economics", *Journal of Political Economy*, col 70, n°1, février 1962.

Restier-Melleray C. « Experts et expertise scientifique », *Revue française de science politique*, 40 (4) Août 1990.

Taylor M. "The reformulation of social policy in Chile, 1973-2001", *Global Social Policy*, vol 3 (I), 2003.

Touraine A. "Amérique latine: la sortie de la transition libérale", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 25, avril-juin 1997.

Tomic Patricia, 1999 "Review/Recensions de Gauri, Varun, 1998 "School Choice in Chile : Two Decades of Educational Reform", Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press, CJLACS/RCELAC, 24/28.

Weyland K. "Economic Policy in Chile's New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, n°3, 1999.

Publications gouvernementales, internationales, de centres académiques indépendants

Aninat Ureta E. et Larraín C. "Capital Flows: lessons from the chilean experience". *CEPAL Review* 60, décembre 1996.

Banco Central de Chile y Dipres ; Larraín/Vergara ; Marcel/Meller,

http://si2bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_grafico.asp

Barrales Gúzman K. "Sistema binominal, tensiones electorales y calidad de la democracia" <http://www.elecciones-en-latinoamerica.de/index.html?entrada.html>, FLACSO, Vitacura, Santiago, 24/08/2005.

Bellei C. "El talón de Aquiles de la reforme. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile", dans "Economie politique des réformes éducatives en Amérique latine", Martinic Sergio, Pardo Marcela ed., PREAL, CIDE, en ligne: <http://www.preal.cl>, contenu du Seminario Internacional Política y Reformas Educativas en América Latina, 17 au 19 janvier 2000.

Braslavsky et Cosse "Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro Actores, tres lógicas y Ocho tensiones", PREAL, Buenos Aires, 1996.

Bravo D. "Estudio de Remuneración del Magisterio", Mimeografía, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2000.

Casen 2003, Définitions du document du Ministère de la Planification et de la Cooperation, Serie CASEN 2003, volume 1: "Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social".

Cassasus J. "Los sistemas de Ideas, el Poder y la Identidad, comentarios a Jesús Alvarez y Otto Granados", dans "Economie politique des réformes éducatives en Amérique latine", Martinic Sergio, Pardo Marcela ed., PREAL, CIDE, en ligne: <http://www.preal.cl>, contenu du Seminario Internacional Política y Reformas Educativas en América Latina, 17 au 19 janvier 2000.

CEPAL, Panorama Social 2004, <http://www.eclac.cl/>

CEPAL, "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", Santiago du Chili, Publication des Nations Unies, 1990.

CEPAL et UNESCO « Education et Connaissance : axe de la transformation productive dans l'équité », Santiago du Chili, Publication des Nations Unies, 1992.

Colegio, Informe Final, Primer Congreso nacional de Educación, Colegio de Profesores de Chile A.G. (Asociación Gremial), Santiago de Chile, octobre 1997.

Colegio, "Documento base de discusión, Primer Congreso Nacional de Educación, Chile Educa a Chile", Colegio de Profesores de Chile A.G.

Colegio, "Protocolo de acuerdo, Ministerio de Educación Colegio de Profesores de Chile A.G.", novembre 2000.

Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, "Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI, Edit. Universitaria, Santiago 1995 (contient l'Informe Brunner, ou Rapport dit Brunner).

Constitution du Chili: <http://www.gobiernodechile.cl/documentacion/constitucion.pdf>

Cox, C. « La reforma de la Educación Chilena : Contexto, Contenidos, Implementación », préparé pour le Preal, Programa de la Reforma Educativa en América Latina, n°8, mai 1997.

Cox, C. « La reforma de la educación chilena en los años 90 », Revista Chilena de Humanidades, n°18-19, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1998-1999.

Espínola H., V. « Descentralización del sistema escolar en Chile », CIDE, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago de Chile, Chile, 1991.

Fuentes, C. Estudios de Gobernabilidad, FLACSOChile, en ligne :

<http://www.eleccionesenlatinoamerica.de/index.html?entrada.html>, 30/08/2005

Fuentes, J.; Cortes, L.; Castillo, F.; Valdes, A.. « Diccionario histórico de Chile » 5^{ème} ed. Santiago, Chile: Editorial del Pacífico, 1978. en ligne sur

http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/resena_const.htm

Valencia A., L. 2^a ed. Anales de la República. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello, 1986, en ligne http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/resena_const.htm

Villalobos S.; Silva O.; Silva F.; Estelle P. Historia de Chile. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1974. Tomo I. dans

http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/resena_const.htm

Gatica B. J., et Reinaldo Ruiz V. 1993, La reducción de la pobreza durante el gobierno de la Concertación, Santiago: MIDEPLAN, Mimeograph.

García Huidobro, J.-E., « Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena », dans « Economie politique des réformes éducatives en Amérique latine », Martinic Sergio, Pardo Marcela ed., PREAL, CIDE, en ligne: <http://www.preal.cl>, contenu du Seminario Internacional Política y Reformas Educativas en América Latina, 17 au 19 janvier 2000.

J.-E. García Huidobro (ed.), « Escuela, calidad e igualdad », CIDE, Santiago, 1989.

Kaufman R. et Nelson J. « Políticas de reforma educativa. Comparación entre países ». PREAL, n° 33, août 2005.

- Larrañaga O., Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92. Santiago: ILADES/Georgetown University, Programa de Postgrado en Economía, I-77, mai 1994.
- Lemaitre M.-J., "Turning Improvement into Reform: Secondary Education in Chile, 1991-2001, Mimeo, Mineduc-Mece, Santiago, 1997.
- Lladser M. T. "Centros privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile", Santiago de Chile, CESOC, FLACSO, AHC, 1986.
- MINEDUC Page 27,
<http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200510051806490.01Estadistica%20educa-cap1.pdf>,
 chapitre 1: Establecimientos y unidades educativas, Estadísticas de la educación, 2004.
- Ministère de l'Education du Chili, "Evaluation of Chile's Educational Policies from 1990-2002", Mimeografía, Santiago, 2003.
- Ministère de l'Education du Chili, "Estadísticas Educativas, Superintendencia de Educación", 1980-1990.
- MIDEPLAN, Gobierno de Chile, Encuesta CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional) 2003.
- Mineduc, Reforma en marcha: buena educación para todos, Santiago, Chile, 1998.
- Molina S., « Acuerdos y conflictos en la reforma educacional chilena », dans "Economie politique des réformes éducatives en Amérique latine", Martinic Sergio, Pardo Marcela ed., PREAL, CIDE, en ligne: <http://www.preal.cl>, contenu du Seminario Internacional Política y Reformas Educativas en América Latina, 17 au 19 janvier 2000.
- Núñez I., Entrevue non datée, par Gaby Chavez, journaliste chargée des communications du PIIE, suite à la parution de l'ouvrage de Núñez sur l'ENU :
http://www.piie.cl/entrevistas/ivan_nunez.htm
- Núñez P. I., article publié dans la Revista de Educación, résumant une étude plus vaste: I.Núñez, " El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997). Una mirada analítica", in C. Cox et al., 1997 "160 años de educación pública, Historia del Ministerio de Educación", Santiago, MINEDUC, novembre 1997.
- Núñez I. "Ruptura y construcción de Consensos en la educación chilena", Santiago de Chile, PIIE, 1989.

OCDE « Chile, Revisión de políticas nacionales de educación », Centre pour la coopération avec les pays non-membres de l'OCDE, 2004.

OCDE, Estudios Económicos de la OCDE, Chile, 2003, en ligne: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/9/21677610.pdf>

OCDE, « Education at a Glance », Paris, 2002.

Parker Gumucio C., “ Modernización de la educación y desarrollo humano”, *Revista Chilena de Humanidades*, n°18-19, 1998-1999.

Pavez J. (Colegio de Profesores) et González García M. (Universidad de Chile) « Entrevista : ‘la educación chilena está en crisis’ », *Revista Chilena de Humanidades*, n°18-19, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Chile, 1998-1999.

PIIE, Educación y transición democrática, Propuesta de Políticas Educativas, Santiago, 1989.

Sapelli C., Distribución del Ingreso por Generación: análisis basado en paneles sintéticos, Instituto de Economía, PUC, site Internet CEP, non daté.

Tapia G., « El papel de las Organizaciones No-Gubernamentales en la democratización del país », en PIIE, Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educativas, PIIE, Santiago de Chile, 1989.

UNICEF « Conférence Mondiale sur l'Éducation pour Tous », « Satisfaction des besoins primaires d'apprentissage : une vision pour les années 1990 », UNICEF, NY, 1990.

Valdés J.G., “La Escuela de Chicago : Operación Chile”, Buenos Aires, Grupo Editorial Zeta, 1989.

Viereck Salinas, R. “le Reforma Educacional Chilena en perspectiva”, *Revista Chilena de Humanidades*, n°18-19, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1998-99.

Zemelman, M. G., Jara I. “Breve cronología de la educación chilena durante el siglo XX”, *Revista Chilena de Humanidades*, n°18-19, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1998-99.

Zuñiga, Victor, « Reforma reprobada por la PSU : Actores piden medidas por crisis educativa », article paru dans El Mercurio, 21/12/05.

Références universitaires non publiées, thèses de doctorat et notes de recherches :

Barra-Zuman N., "Educational Resarch and Educational Policy Under the Chilean Military Regime: 1974-1984", thèse de doctorat en éducation, Université Harvard, 1987.

Hennezel (d') C., « Les réformes sociales, approches théoriques et spécificités latino-américaines », Séminaire de lectures dirigées, UQÀM, juin 2005.

Hsieh C.T. et Urquiola M., "When Schools Compete, How Do They Compete?", *Occasional Paper*, No. 43, National Center for the Study of the Privatisation of Education at Teachers College, Columbia University, Nueva York, http://www.ncspe.org/forward.php?mypdf=471_OP43.pdf, 2002.

Picazo Verdejo I., « Formulation des politiques scolaires pour la démocratie : entre réinterprétation et innovation, le cas chilien », Thèse de doctorat Université Pierre Mendès France, Grenoble-Salamanca, 2003.

Picazo Verdejo I., « Reconfigurations de l'Etat chilien dans le champ du social : peut-on parler d'un Etat post-néolibéral ? », Communication présentée au Congrès de la Société Québécoise de Science Politique, « Territoires de l'Amérique », Ottawa, 24-26 mai 2005.

Santiso, J., « De l'Utopisme au Possibilisme : une analyse temporelle des trajectoires mexicaines et chiliennes, 1970-1996 », Thèse de doctorat en de Sciences politiques, IEP de Paris, 1997.

Sites Internet d'intérêt

Banque Mondiale: <http://www.bancomundial.org/>

Centro de Estudios Públicos, CEP: <http://www.cepchile.cl/>

Centro de Investigación sobre el Desarrollo y la Educación, CIDE: <http://www.cide.cl/>

CEPAL : <http://www.eclac.cl/>

CSE www.cse.cl (Texte intégral de la LOCE en document pdf:

http://www.cse.cl/ASP/WEB_CSE_Acerca.asp)

Colegio et mouvements sociaux, progressiste et communiste, qui se heurtent au sein du

Colegio : Colegio de Profesores <http://www.colegiodeprofesores.cl/>; Fuerz Social

<http://www.fuerzasocial.cl/sitio2/>; Juntos Podemos más

<http://www.podemos.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=109>

Concertación de Partidos para la Democracia, CPD (majorité au pouvoir depuis les militaires) : <http://www.pdc.cl/>; <http://www.ppd.cl/home.php>;

<http://www.partidoradical.cl/>;

<http://www.pschile.cl/>

Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica, CIEPLAN:

<http://www.cieplan.cl/>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO:

<http://www.flacso.cl/flacso/>

Fundación Chile 21: <http://www.chile21.cl/>

Instituto Libertad y desarrollo : <http://www.lyd.cl/texto.html>

Ministère de l'Education: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=1

Ministère de la Planification : <http://www.mideplan.cl/>

Opposition de droite : <http://www.udi.cl/>; <http://www.rn.cl/>

Partido humanista:

<http://www.partidohumanista.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=224>

Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIIE: <http://www.piie.cl/>

Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL (Cox, García Huídobro, Molina notamment): <http://www.preal.cl>

Red Latinoamericana de información y documentación en educación, REDUC:

<http://www.reduc.cl/homereduc.nsf/?Open>

UNESCO: <http://www.unesco.org>

Country Reports, http://www2.unesco.org/wef/countryreports/chile/rapport_1_2.htm

UNICEF : <http://www.unicef.org/spanish>

Documentation fournie par les Centres Académiques Indépendants:

Cette documentation est souvent proche des articles scientifiques, mais sa raison d'être est politique. Il s'agit souvent d'universitaires qui sont ou ont été aussi des acteurs politiques, et alimentent un débat qui a trait à l'actualité. Outre les titres cités ci-dessus, voici quelques références non citées pour aborder l'expertise développée par les CAI :

Centro de Estudios Públicos (CEP) :

Beyer H. "Desigualdad de ingresos, razones para un optimismo moderado", Centro de Estudios Públicos, 7/7/05.

Eyzaguirre B., Le Foulon C., "La calidad de la educación chilena en cifras", non daté.

Fontaine L., "Cuotas obligatorias de alumnos 'vulnerables' en la educación subvencionada: antecedentes para la discusión", n° 267, Puntos de Referencia, CEP, juin 2003.

Hirsh, E. D., "Enfoques para la educación del mañana", non daté.

Hirsh, E. D., "Equidad y excelencia, metas alcanzables en educación", Conferencia, non daté.

Hirsh, E. D., "Los Colegios que necesitamos, y porque no los tenemos".

Le Foulon C., "Cuotas obligatorias de alumnos 'vulnerables' en la educación subvencionada: Un diagnóstico", n° 268, Puntos de Referencia, CEP, juin 2003.

Sapelli C., "Distribución del Ingreso por Generación: análisis basado en paneles sintéticos", Instituto de Economía, PUC, non daté.

Sierra L., "Cuotas obligatorias de alumnos 'vulnerables' en la educación subvencionada: Defectos Constitucionales", n° 266, Puntos de Referencia, CEP, juin 2003.

Libertad y Desarrollo:

de los Angeles Santander M., "Es la reforma educacional la solución para resolver los problemas del sector", Libertad y Desarrollo, Serie informe social n° 68, non daté.

Cacéres C., “Incentivos y Rendición de Cuentas: claves de escuelas efectivas, Seminario calidad y gestión en Educación 2005”, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social n° 93, juillet 2005.

Camhi R., “Nuevas Causas de la Pobreza, políticas públicas, familia, y participación de la sociedad civil”, Libertad y desarrollo, Serie informe social n° 89, janvier 2005.

Camhi R., Castro R., “Extrema pobreza en Chile del 2000”, Libertad y Desarrollo, Serie informe social, n° 79, 2000.

Camhi R., “Focalización de beneficios: llegan los recursos a los más pobres?”, Libertad y desarrollo, Serie informe social n° 70, août 2002.

Camhi R., “Que ha pasado con la pobreza y la distribución del ingreso en Chile?” Libertad y Desarrollo, Serie informe social n° 67, janvier 2002.

Castro R., Sánchez R., “Nueva Mirada a la distribución del ingreso en Chile”, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social n° 91, non daté.

Castro R., Kast F., “Movilidad de la pobreza en Chile. Análisis de la encuesta en panel, 1996/2001”, Libertad y Desarrollo, non daté.

Elacqua G., “Calidad y gestión en educación”, Versión 2003, Libertad y desarrollo, Serie informe social n° 86, non daté.

Matte P., “Educación de calidad para todos, Preescolar, Básica y Media”, Libertad y Desarrollo, non daté.

Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE):

Candau, V. M., “Somos todos/as iguales?, Discriminación, Sociedad y Escuela en América Latina”, Seminario Internacional PIIE, Reforma curriculares en los noventa y construcción de ciudadanía, 2003.

Del Solar Sepúlveda S., “La dinámica del cambio y la resistencia en las organizaciones escolares chilenas, en el marco de la Reforma Educativa”, PIIE, Santiago, octubre 2002.

Egaña L., “Reflexiones finales sobre estudio “Valores, sociedad y educación””, PIIE, 2004.

Egaña L., "Reflexiones finales sobre estudio: "Reforma educativa y objetivos fundamentales transversales, los dilemas de la innovación", PIIE, 2004.

Espinoza O., González L. E., "La experiencia del proceso de deconcentración y de descentralización educacional en Chile, 1974-1989", Santiago, PIIE, juin 1993.

Gentili P., "Seminario: Educación y Ciudadanía: Un desafío para América Latina", Seminario Internacional PIIE, Reforma curriculares en los noventa y construcción de ciudadanía, 2003..

Mena M. F., "Educación para el crecimiento y la equidad", Universidad Austral de Chile, été 2003-2004

Núñez I., "Identidad de los docentes: una mirada histórica en Chile", PIIE, mai 2004.

PIIE, "Rawls y Arendt en la transición chilena", PIIE, non daté.

PIIE, "Apreciaciones del programa interdisciplinario de investigaciones en educación (PIIE) sobre el proyecto ley -aprobado por la cámara de diputados- que modifica el régimen de jornada escolar completa y otros cuerpos legales", non daté.

Ruz J., "Convivencia escolar y política educacional", Seminario Internacional PIIE, Reforma curriculares en los noventa y construcción de ciudadanía, mars 2003.

Salvat Bologna P., "Vivir juntos como iguales? Notas en torno a una sociedad justa, la igualdad y su importancia para la educación y la democracia", Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE), octubre 2004.

Santa Cruz G. L. E., "Reflexión crítica en torno a la formación ciudadana en la institución escolar", PIIE, non daté.

Tchimino M., "La necesaria ciudadanía de la democracia", PIIE, Santiago, 3 juin 2003.