

## **Jugar con la acción pública educativa. Los usos sociales del mapa escolar en Francia<sup>1</sup>**

*Playing with public action in education. The social uses of school maps in France*

**Lorenzo Barrault-Stella**

(CNRS-CSU) - lorenzo.barrault-stella@cnrs.fr

### **Resumen:**

El presente artículo aborda un instrumento de la política educativa, el mapa escolar, y los usos que los actores, básicamente familias, instancias administrativas y autoridades políticas, hacen de él. Se subraya la existencia de múltiples juegos institucionales y sociales a los que da lugar el mapa escolar. A pesar de su fuerza propia, este instrumento aparece como relativamente flexible tanto para los agentes públicos como para las familias, dado que puede ser objeto de acondicionamientos, autoriza situaciones que no son alcanzadas por la norma, y permite arreglos negociados caso por caso. El análisis del instrumento mapa escolar desde el punto de vista de sus usos institucionales y sociales, es decir, por medio de la observación de las distintas maneras en que los actores (agentes públicos y usuarios) se lo apropian (o no), permite actualizar ciertas estructuras relacionales de la acción pública educativa. Las diferentes maneras de relacionarse con el instrumento, así como las luchas en torno a su definición y sus usos, señalan las tensiones y las relaciones de fuerza de este sector de intervención pública. En última instancia, lo que se revela es la existencia de una pluralidad de mapas escolares determinados por contextos y relaciones entre actores.

### **Palabras-clave:**

Acción pública – educación – instrumentos - usos

### **Abstract:**

This article discusses an instrument of educational policy, the “school map”, and the uses that actors, basically families, administrative bodies and political authorities make of it. The existence of multiple institutional and social games that school mapping produces is stressed. Despite his own strength,

---

<sup>1</sup> Traducción: Federico Lorenc Valcarce. Este artículo es parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie.

this instrument appears as relatively flexible for both public officials and the families, since it may be the subject of fittings, authorizes situations that are not reached by the standard, and allows arrangements negotiated on a case by case basis. The analysis of the instrument school map from the point of view of its institutional and social uses, ie, by observing the ways in which actors (public officials and users) use it (or not), disclose the relational structures of educational public action. The different ways of relating to the instrument, as well as the struggles over its definition and its uses, show the tensions and power relationships in the sector of public intervention. Ultimately, what is revealed is the existence of a plurality of school maps for certain contexts and relationships between actors.

**Keywords:**

Public policy – education – instruments - uses

Fecha de recepción: 17 de junio de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

## 1. Introducción

La cartografía es un instrumento<sup>2</sup> clásico de la acción pública (Lascoumes, 2007), y su desarrollo ha sido particularmente fuerte en materia de planificación. El establecimiento del mapa escolar<sup>3</sup> en Francia a comienzos de los años 1960 se inscribe en este tipo de perspectiva (Charlot, 1995). Herramienta de ordenamiento territorial, se trata de un instrumento “legislativo y reglamentario” cuya legitimidad remite a la imposición del interés general por parte de los representantes electos (Lascoumes, Le Galès, 2007: 106). Por esta razón, se la presenta como “constrictiva”, incluso “rígida” para algunos de sus detractores, tanto más cuanto pretende regular los comportamientos de una gran cantidad de usuarios – cerca de 12 millones de familias en Francia en el sistema de enseñanza primaria y secundario – a propósito de un asunto particularmente relevante socialmente<sup>4</sup> (la escolarización de los niños). El mapa escolar es frecuentemente abordado por los trabajos de sociología de la educación (François, Poupeau, 2008; Van Zanten, 2009), pero también por la sociología urbana (Oberti, 2007), desde el punto de vista de las estrategias de las familias. Sin embargo, el estudio de su fabricación burocrática y política constituye un ángulo muerto de la literatura<sup>5</sup>. En este punto, la sociología de la acción pública nos invita a pensar la distribución de las poblaciones escolares desde el punto de vista de su instrumentación<sup>6</sup>.

Abordar el mapa escolar como un instrumento implica interrogar las dinámicas institucionales y política de la regulación del acceso a la escuela. Se trata de considerar al mapa como una tecnología de gobierno que induce relaciones de poder y es susceptible

---

<sup>2</sup> En el sentido de un “dispositivo a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de representaciones y significaciones de las que es portador” (Lascoumes, Le Galès, 2004a: 13). Sobre el sector educativo en particular (Robert, 2008).

<sup>3</sup> Es decir, el dispositivo que prevé el recorte del espacio territorial en zonas geográficas - los sectores escolares – que corresponden a las áreas de reclutamiento de los establecimientos públicos. Los textos jurídicos evocan la “sectorización”, pero utilizamos indistintamente los dos términos para no complejizar inútilmente nuestro texto.

<sup>4</sup> Pepper Culpepper subrayó hasta qué punto la importancia de un asunto (es decir, el trato de atención que le otorga el público a esta cuestión) constituía un elemento importante en el desarrollo de la acción pública.

<sup>5</sup> A excepción de los trabajos de Denis Laforgue que señala de manera normativa la “responsabilidad” y el “*laissez faire*” de la administración, al tiempo que limita sus análisis a un cuestionamiento en términos de efectos (mixtura/segregación) que no permite restituir la actividad de producción del mapa (Laforgue, 2005).

<sup>6</sup> El análisis se apoya en los trabajos sociológicos que consideran a los instrumentos como una actividad (Hood, 2007).

de producir efectos inesperados. Las dinámicas del instrumento, los recursos y las limitaciones que conlleva, solo pueden ser analizados desde el punto de vista de los usos – burocráticos, políticos y sociales – que de él hacen los diversos productores de la acción pública y sus destinatarios. Aunque vehiculizan representaciones y en algunos casos orientan las conductas, los instrumentos son susceptibles de usos no prescritos, incluso de desvíos con respecto a sus objetivos oficiales. Si la cartografía es un instrumento limitante, ofrece también posibilidades de adaptación y de juego en beneficio de los actores o, al menos, de algunos de ellos. De este modo, en la rutina cotidiana, el mapa escolar “se inventa de mil maneras furtivas (...) esas mil « maneras de hacer » que constituyen las mil prácticas por medio de las cuales los usuarios se reapropian del espacio organizado” (De Certeau, 1980: XXXVI) jugando con el instrumento. La aproximación por los instrumentos aporta una contribución al estudio de la regulación pública del acceso a la escuela, pero a condición de no ocultar los márgenes de juego y las adaptaciones de los instrumentos por parte de los diferentes actores, y prestando atención a sus prácticas, a sus relaciones y a los contextos. Tal perspectiva permite visitar indirectamente las estrategias de las familias. En efecto, contrariamente a la mayoría de los trabajos sobre este tema, ya no son las preguntas acerca de las “causas” (por ejemplo, sociales, raciales, escolares o urbanas) o los “efectos” (sobre todo desde el punto de vista de la “mixtura” o la segregación) de las prácticas de escolarización las que tienen un lugar central, sino el “cómo” las familias se acomodan al mapa escolar. Este desplazamiento de la mirada implica interrogar las relaciones prácticas de los públicos con las instituciones y, en particular, sus usos del instrumento cartográfico en situación, es decir, en el momento en que se enfrentan a él en el marco de la escolarización de sus hijos.

Una investigación etnográfica, desarrollada entre 2006 y 2011 en el seno de las instituciones y con las familias de características contrastadas, reveló la diversidad de apropiaciones del mapa escolar por los agentes públicos y por los usuarios. La complementación de observaciones directas realizadas en cinco contextos urbanos y densos<sup>7</sup>, 177 entrevistas<sup>8</sup> y trabajo de archivo<sup>9</sup> permitió aprehender la

---

<sup>7</sup> En el seno de distintas municipalidades y consejos generales, así como en asociaciones de padres de alumnos.

<sup>8</sup> 79 con autoridades políticas locales y agentes administrativos variados encargados de la acción pública educativa, 97 con padres de alumnos diversificados según sus características sociales y sus situaciones frente al mapa escolar.

<sup>9</sup> Servicios educativos de instituciones observadas y asociaciones de padres. Para más precisiones sobre la investigación (Barrault, 2011b).

amplitud de las variaciones de los usos del instrumento cartográfico. El análisis de los márgenes de maniobra y de las limitaciones inherentes al mapa, a través de la observación de aquello que los actores hacen con el instrumento tanto como de lo que el instrumento hace con los actores, subraya los múltiples juegos institucionales y sociales a los que da lugar el mapa escolar. A pesar de su fuerza propia, este instrumento aparece como relativamente flexible tanto para los agentes públicos como para las familias, dado que puede ser objeto de acondicionamientos, autoriza situaciones que no son alcanzadas por la norma, y permite arreglos negociados caso por caso. El análisis del instrumento mapa escolar desde el punto de vista de sus usos institucionales y sociales, es decir, por medio de la observación de las distintas maneras en que los actores (agentes públicos y usuarios) se lo apropian (o no), permite actualizar ciertas estructuras relacionales de la acción pública educativa<sup>10</sup>. Las diferentes maneras de relacionarse con el instrumento, así como las luchas en torno a su definición y sus usos, señalan las tensiones y las relaciones de fuerza de este sector de intervención pública. En última instancia, lo que se revela es la existencia de una pluralidad de mapas escolares determinados por contextos y relaciones entre actores.

## **2. Acondicionando el instrumento: la inercia del mapa y la generalización de las excepciones**

En primer lugar, el instrumento cartográfico puede ser objeto de acondicionamientos institucionales. Desde su creación en 1963, el mapa escolar de los colegios es relativamente estable. No hay cambios importantes en el recorte de los sectores hasta 2004 (en que esta facultad es delegada a los consejos generales) y las únicas evoluciones observables son locales y en los márgenes. Durante este periodo, el mapa es rediseñado por las inspecciones académicas en función de las evoluciones de la demografía local y de las modificaciones de la oferta escolar (sobre todo en caso de apertura o cierre de establecimientos). Dejando de lado estos ajustes incrementales, el instrumento cartográfico se caracteriza por “efectos de inercia que hacen posible una resistencia a las presiones exteriores” (Lascoumes, Le Galès, 2004a: 31) y tienden a limitar el cambio. Desde 2004, las modificaciones locales del mapa escolar también son limitadas en razón de la debilidad de los medios de los consejos generales y, sobre

---

<sup>10</sup> De esta manera, la aproximación por los instrumentos es compatible con un análisis de la acción pública en términos de campos o de espacio relacional (Dubois, 2010).

todo, por los condicionamientos inherentes al instrumento cartográfico (Barrault, 2012) que tiende a naturalizar la topografía (por ejemplo, a través las propiedades materiales del espacio que allí aparecen como obstáculos, vías de pasaje, desniveles o transportes)<sup>11</sup>.

Sin embargo, más allá de su trazado, el instrumento mapa escolar fue objeto de reordenamientos en función de las transformaciones estructurales de la institución escolar. En efecto, dada la difusión social de la instrucción y, sobre todo, la generalización del acceso a la enseñanza secundaria durante los años 1970 y 1980, las luchas entre los grupos sociales a propósito de la educación se intensificaron<sup>12</sup>. En este contexto, el Ministro de Educación establece un sistema de derogación individual del mapa escolar en 1980<sup>13</sup>. Este reordenamiento es poco debatido y pasa relativamente desapercibido. Lo que está en juego parece un asunto de gestión: en un contexto de fuerte aumento de la cantidad de estudiantes, se considera que las excepciones acordadas por los inspectores de la Academia (a pedido de las familias o no<sup>14</sup>) permiten la regulación de los flujos de alumnos y el ajuste local de su distribución entre los establecimientos. Al comienzo, se trata de aumentar los márgenes de maniobra de las autoridades escolares en su uso del instrumento cartográfico que es acondicionado a través de la instauración de esos favores que constituyen las derogaciones jurídicamente previstas<sup>15</sup>.

Esta oferta institucional de evitación de la sectorización, al principio marginal, se va generalizando poco a poco hasta el período reciente. A pesar de las variaciones locales, la cantidad de pedidos de derogación – desigualmente repartido en términos sociales y culturales<sup>16</sup> – aumenta poco a poco desde los años 1980, pasando de 15% en 1992 a 20% en 2007 (François, Poupeau, 2008: 15; Gilotte,

---

<sup>11</sup> Siguiendo a la sociología de las ciencias, la aproximación por los instrumentos permite así pensar las características inherentes de los dispositivos y aprehender las dinámicas (por ejemplo, los efectos de inercia) que pueden impregnar la acción pública. No obstante, si los instrumentos son portadores de sentido, sus lógicas propias no funcionan sino porque los actores los utilizan.

<sup>12</sup> El “colegio único” se establece en 1975. Sobre la intensificación de las competiciones escolares en la coyuntura histórica contemporánea (Ben Ayed, Poupeau, 2009).

<sup>13</sup> Artículo 6 del decreto 80-11 del 3 de enero de 1980.

<sup>14</sup> De esta manera, se distinguen las derogaciones “personales” (solicitadas por las familias y que son las más conocidas) de las derogaciones “administrativas” (propuestas a las familias por los agentes públicos en caso de sobrepoblación en un establecimiento del sector).

<sup>15</sup> Los “pases del derecho” son “reglas que organizan el descarte de otras reglas, lo que brinda al sistema importantes capacidades de adaptación (...) [movilizando] plenamente los recursos ofrecidos por el derecho (...) la regla no es esquivada, sino que se la desecha por el desplazamiento hacia otro conjunto de reglas” (Lascoumes, Le Bourhis, 1996: 65).

<sup>16</sup> Este resultado es constante desde los años 1980 hasta el período contemporáneo, las familias mejor dotadas culturalmente tienden a solicitar derogaciones con más (Ballion, Théry, 1985).

Girard, 2005). Sobre todo, desde 2007, las derogaciones individuales del mapa escolar tienden a ser puestas en valor por los actores de la acción pública: han sido publicitadas y legitimadas por el gobierno<sup>17</sup>, y son regularmente propuestas, incluso prescriptas, a las familias por distintos agentes encargados de la afectación escolar. Con variaciones según sus orientaciones políticas y sus disposiciones personales, actores instituciones con posiciones diversificadas (agentes administrativos, docentes, autoridades de establecimientos) desarrollan incentivos hacia las familias en torno a las derogaciones: “a los padres que no quieren la escuela del barrio, les digo que pidan una derogación aunque no puedo darles ninguna garantía porque no soy yo quien decide” (empleada municipal de atención al público); “suelo aconsejarles a los padres que pidan una derogación para evitar X [el colegio desfavorecido del sector] ahora que el mapa escolar se ha hecho más flexible” (director de escuela primaria); “si hay derogaciones, no es por nada: entonces a veces recomiendo a los padres que pidan una porque el colegio Y [del sector] es realmente terrible (docente). El acondicionamiento del instrumento mapa escolar por las derogaciones parece generalizado y banalizado en el período contemporáneo<sup>18</sup>. Hacer un pedido constituye un comportamiento prescripto por una cierta cantidad de agentes públicos y, desde el punto de vista de las familias, permite ajustarse a la acción pública al mismo tiempo que se evita la sectorización y se respeta el marco institucional previsto a tal efecto.

El mapa escolar organiza su propio rodeo a través del sistema de derogaciones que ha integrado. Esta lógica “auto-subversiva” de la acción pública (Barrault, 2011a) confiere a los agentes públicos y a los padres una capacidad de adaptación importante en su apropiación de la cartografía. Podemos preguntarnos si este ajuste del instrumento, por la superposición de una regla general (la sectorización) y una regla particular (las derogaciones), no tiene otro objeto que consolidar el mapa escolar y contribuir a hacerla aceptable<sup>19</sup>. Encontramos aquí un resultado clásico del análisis de políticas públicas en que dos

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, las declaraciones del Ministro de Educación (Xavier Darcos, UMP) el 31 de mayo de 2007 en *France Inter*.

<sup>18</sup> El cuestionamiento del mapa escolar en 2007 se inscribe en un movimiento más general de recomposición del Estado por medio de las técnicas y, particularmente, en una tendencia al “abandono de los instrumentos más constrictivos, legislativos, fiscales o reglamentarios” en beneficio de otros considerados más “blancos” e individualizantes, como las derogaciones (Lascoumes, Le Galès, 2004b: 366).

<sup>19</sup> Erving Goffman explica que “las organizaciones tienden a enfrentar adaptaciones secundarias, no solamente haciendo la disciplina más estricta, sino también legitimándolas parcialmente con la esperanza de reconquistar autoridad y poder, incluso corriendo el riesgo de resignar algunos de sus derechos sobre los participantes” (Goffman, 1968: 252).

objetivos, aparentemente contradictorios, se confrontan: la enunciación de valores universalistas (a través de una sectorización favorable a la “mixtura” y a la “igualdad de oportunidades”) y la defensa de intereses particularistas (como las posibilidades de derogación para casos particulares) (Padioleau, 1982). Otro uso del instrumento consiste en ponerse fuera de su alcance.

### **3. Evitaciones del instrumento permitidas o toleradas: el recurso a la enseñanza privada y el uso de direcciones falsas**

Más allá de las derogaciones integradas en el mapa escolar, hay otras dos formas posibles de evitación para los usuarios. La primera está permitida, se trata de inscribir a los niños en establecimientos privados que no son afectados por la sectorización. La segunda implica una transgresión y se apoya sobre falsas declaraciones de las familias<sup>20</sup>.

Una primera forma que tienen las familias para esquivar el instrumento cartográfico está prevista por las normas: permite sustraerse a sus limitaciones colocándose fuera de su alcance. El mapa escolar constituye en efecto un dispositivo autolimitado: desde su origen, no se aplica a la educación privada y afecta solamente a los establecimientos públicos. En el contexto de una instrucción obligatoria, existe una oferta educativa que está por fuera del mapa escolar. A nivel nacional, cerca de 14% de los alumnos de primaria y de 20% de los de secundaria recurrían a esta oferta educativa en 2009 y evitaban el instrumento<sup>21</sup>. Sin embargo, la escuela privada no es totalmente exterior al Estado sino que está bajo su control. La ley del 31 de diciembre de 1959 establece los diferentes estatus de esos establecimientos y la gran mayoría tiene un contrato con el Estado<sup>22</sup>. La posibilidad de una educación privada en establecimientos que escapen al mapa escolar es uno de los principios de la política educativa en Francia y tiene valor constitucional<sup>23</sup>. Así, la oferta

---

<sup>20</sup> La violación de la obligación de instrucción (es decir, las prácticas de no instrucción entre los 6 y los 16 años de edad) constituye otra forma de transgresión de las reglas conducente, de hecho, a esquivar el mapa escolar. Estos comportamientos son hoy residuales y el Ministerio de Educación publica tasas de escolarización relativamente estables de cerca del 100% en la población de 3 a 14 años y siempre superior al 93% hasta los 16 años.

<sup>21</sup> Los usuarios más frecuentes de esta oferta de enseñanza se reclutan en ciertos grupos sociales: el personal directivo, los profesionales liberales, los empresarios y los agricultores (Langouet, Léger, 1997). Las familias de sectores populares tienen un uso más limitado de la educación privada (Héran, 1996).

<sup>22</sup> 97,3% de los alumnos del sector privado frecuentan este tipo de establecimiento en 2011 según el Ministerio de Educación.

<sup>23</sup> Decisión del 23 de noviembre de 1977 del Consejo Constitucional.



escolar privada es un componente del sistema educativo contemporáneo piloteado por el Estado (Tanguy, 1972; Poucet, 2009) y esta forma de evitación del mapa escolar es permitida por el orden institucional. Por otra parte, desde los años 1960, las tentativas de aplicación de la sectorización a los establecimientos privados terminaron siempre en fracasos. En 1981, una de las prioridades del presidente François Mitterrand era el acercamiento entre la educación pública y al educación privada: el ministro de Educación, Alain Savary procuró implementar este proyecto y extender el mapa escolar a los establecimientos privados en 1984. Este proyecto de reforma suscitó una movilización política de gran envergadura y la oposición de gran parte de los padres de los alumnos (incluyendo los que iban a establecimientos públicos), obligando al gobierno a renunciar a la iniciativa (Hurtig, 2002). El historiador Antoine Prost ve en la insatisfacción de las familias un rechazo a este “sistema rígido y constrictivo” y “una demanda de desregulación” (Prost, 1997: 189). Podemos preguntarnos si la movilización de 1984 y la renuncia al acercamiento de las dos formas de enseñanza no ilustran la capacidad de ciertos grupos sociales para resistir la intervención del Estado (Mayntz, 1993). Es posible considerar a la enseñanza privada como una “zona-refugio” que permite a las familias escapar del mapa escolar (Scott, 2009: 22-26)<sup>24</sup>, aun cuando sea necesario precisar que este espacio es instituido y enmarcado por el Estado. Pude considerarse una técnica permisiva de gobierno, pero no se trata de un “espacio no estatal” (Scott, 2009: 13), sino de un “espacio gobernado de otro modo” (Clunan, Trinkunas, 2010), a través de la delegación regulada a estructuras privadas no sometidas al instrumento cartográfico. El recurso a esta zona-refugio, que permite sustraerse al mapa escolar dentro de las formas autorizadas, por parte de las familias presenta distintas modalidades: la inscripción en establecimientos privados más o menos elitistas, la instrucción en la familia (por ejemplo, recurriendo a un preceptor), o incluso la creación de una escuela privada fuera de contrato. Si, desde el punto de vista de las familias, no es posible reducir el uso de esta oferta educativa a un deseo de ponerse fuera del alcance del instrumento cartográfico<sup>25</sup>, se trata objetivamente de una de sus implicaciones.

---

<sup>24</sup> James Scott designa así a los espacios territoriales que escapan al ejercicio efectivo del poder del Estado. La acepción del término está menos centrada aquí en el carácter geográficamente situado de estas “zonas-refugio” que la adoptada por James Scott a propósito de otros objetos de investigación.

<sup>25</sup> Diversos estudios subrayan también que el uso de este tipo de enseñanza remite principalmente a lógicas sociales, las motivaciones religiosas pueden ser tenidas en cuenta pero de manera secundaria (Prost, 1981; Bonvin, 1982).

Una segunda forma de evitar el mapa supone una transgresión. El uso de un domicilio falso puede permitir a las familias esquivar el instrumento cartográfico y obtener una posición en un establecimiento público fuera de su zona a través de medios ilegales. Esta estrategia tiene en cuenta la lógica de funcionamiento del instrumento: se trata de aparentar la conformidad con el mapa, visto que para los actores institucionales el establecimiento de inscripción es el que corresponde con el sector del domicilio declarado. Los padres que recurren a este tipo de estrategia son poco visibles, tanto estadísticamente (porque se considera que respetan el mapa escolar), como en el marco de sus relaciones sociales (donde esta práctica no es manifestada públicamente). Por ello, la morfología del fenómeno es difícilmente mensurable. No obstante, los pocos casos observados en el marco de nuestra investigación etnográfica presentan características comunes. Esta estrategia se concentra en el nivel del ciclo básico del secundario y los padres se declaran fuertemente aferrados a la enseñanza pública. Explican que no solicitaron una derogación anticipando su rechazo y el efecto trinquete<sup>26</sup> que toda demanda induce: “evidentemente, si demandas una derogación y se la rechaza, es demasiado tarde para decir «de hecho yo no vivo aquí». Estas dos cosas no son compatibles”. Estos padres son relativamente acomodados socialmente y movilizan tres tipos de recursos para engañar a los actores que aplican el mapa escolar: conocimiento de la acción pública (el recorte de los sectores, las fechas de afectación, etc.), recursos relacionales (una persona dispuesta a hospedarlos a fines administrativos), y/o capital económico (por ejemplo, para alquilar – a veces entre varias personas – una pequeña vivienda “bien ubicado” en el mapa). Por eso, la estrategia de evitación del mapa escolar por medio de la declaración de un domicilio falso no está al alcance de todos los padres, sino solamente de los mejor dotados. Por su parte, los agentes de afectación escolar están informados sobre la existencia de estas prácticas. Imponen a los padres la obligación de justificar su domicilio *a priori* por un documento oficial, a veces dos, de manera variable según las localidades, los niveles de enseñanza y los agentes<sup>27</sup>. Sin embargo, dejando de lado los justificativos requeridos

---

<sup>26</sup> El efecto trinquete surge de una situación, producida y mantenida por actores y dispositivos, que impide la vuelta atrás y obliga a los individuos a proseguir sus acciones en la misma línea (Goffman, 1970: 85-145).

<sup>27</sup> En el marco de la reforma del Estado, el decreto n° 2000-1277 del 26 de diciembre de 2000 sobre la simplificación de las formalidades administrativas no impone más que un solo certificado a los administrados en sus trámites ordinarios, en ellos la inscripción a la escuela. En los textos, la justificación es relativamente simple y numerosos documentos son aceptados (título de propiedad o alquiler, factura de agua, electricidad, gas o teléfono, certificado de impuestos,

en el momento de la inscripción, no existen medidas de control más profundas. No se observa ninguna verificación *a posteriori* y basta que los padres puedan inscribir a su hijo en un establecimiento al inicio de un siglo (al comenzar el primario o el secundario, por ejemplo) para que tengan derecho a permanecer hasta el final (incluso en caso de mudarse). De manera general, pocas acciones parecen dirigirse contra estos fraudes. En la educación primaria, las autoridades y agentes municipales observados reivindican sus “esfuerzos” en la materia, pero en la práctica sus intervenciones son muy limitadas. Como lo explica una encargada de misión: “No sabemos muy bien qué hacer. ¿Cómo saber? (...) Además ya tenemos bastantes cosas como esa para hacer”. Un funcionario encargado de la educación agrega: “no podemos saber demasiado. Si hay un documento probatorio, confiamos aunque probablemente hay quien miente”. El carácter limitado de los controles y la débil movilización de medios van en el mismo sentido que la no sanción de algunos casos descubiertos: “Sé perfectamente que algunos padres de mi colegio hicieron trampa para inscribirse. Sin dudas, es condenable pero yo no estoy acá para juzgarlos. Procuero que vaya bien, y eso ya es algo” (secretaria de un colegio). Así, más allá de la ilegitimidad de los falsos domicilios, pareciera que los actores de la acción pública admiten en la práctica estas transgresiones que no les impiden preservar lo esencial de los principios de la política del mapa y proceder a las afectaciones escolares. Los actores institucionales parecen así tolerar, o al menos no buscar sancionar, estas evitaciones del instrumento. Algunos jefes de establecimiento estiman también que estas tareas no les incumben: “no me corresponde hacer de policía escolar, solo el Inspector de la Academia puede recurrir a la justicia penal contra estas familias” (secretaria de colegio)<sup>28</sup>. Los actores encargados de ejecutar el mapa escolar parecen adaptarse a las evitaciones del instrumento por medio del uso de domicilios falsos y aquellos que encontramos en el curso de nuestra investigación prefieren cerrar los ojos para evitar que se les impute por perjuicios<sup>29</sup>.

El instrumento mapa escolar es objeto de acomodamientos (a través las posibilidades de derogación institucionalizadas) y de

---

recibo de seguro del hogar). En la práctica, ciertos agentes de las inspecciones académicas o jefes de establecimiento imponen dos justificativos rechazando ciertos documentos considerados demasiado fáciles de falsificar.

<sup>28</sup> Por lo demás, sabemos que “la legitimidad de los dirigentes (...) [se ve a menudo] reforzada por el hecho de tolerar prácticas que no son fomentadas explícitamente por la institución” (Lagroye, Siméant, 2003: 65).

<sup>29</sup> Las disputas para evitar la culpabilización son centrales en la dirección de las políticas públicas contemporáneas, sobre todo para las autoridades locales (Hood, 2011).

evitaciones por parte de las familias en formas autorizadas (la educación privada como zona-refugio) o toleradas en la práctica (los falsos domicilios). Estos usos, tanto por parte de los agentes públicos como de los padres, indican su importante capacidad de adaptación según los actores, sus recursos y los contextos. Además, el instrumento puede ser objeto de negociaciones y arreglos.

#### **4. Negociaciones y arreglos con el instrumento: favores con condiciones**

Junto con las derogaciones previstas por la organización institucional (los “pases del derecho”) y las posibilidades de evitación de la sectorización, existen otras formas de acomodamiento<sup>30</sup> frente al instrumento mapa escolar.

En efecto, los usuarios pueden negociar la aplicación de las reglas<sup>31</sup> y la aplicación del instrumento. Encontramos aquí los análisis clásicos de los riesgos de cooptación de la instancia reguladora por parte de los regulados (Moe, 1984). Algunos destinatarios de la acción pública pueden procurar obtener un arreglo con los actores de la acción pública de maneras no previstas por el derecho y distintas de los pedidos de derogación (que se realizan a través de formularios administrativos preestablecidos). Tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, algunos padres solicitan favores (Bourdieu, 1990) que no pueden ser reducidos, considerando sus formas y modalidades, a simples derogaciones. Las familias esperan obtener de los agentes públicos una posición escolar que no corresponde con el mapa escolar y beneficiarse de ello sin derogación (incluso a veces luego de un rechazo). No previstas por la organización institucional, estas solicitudes se rigen a los actores de la afectación (funcionarios municipales y agentes académicos) o de la inscripción escolar (los directores de escuela y los secretarios de colegio). Pueden asumir formas individuales (cartas, interacciones directas, correos electrónicos, etc.) o colectivas cuando, en dos casos observados en nuestra investigación, un grupo de padres se moviliza para demandar una modificación del trazado local del mapa. Sobre un total de 97 familias que entrevistamos, 12 habían solicitado individualmente a un actor institucional para obtener, en el primer o segundo grado, una

---

<sup>30</sup> El término “acomodamiento” toma una acepción más amplia que el de “arreglos” utilizado por la sociología de las organizaciones, en la medida en que no es siempre negociado en el nivel de la relación agentes públicos-usuarios.

<sup>31</sup> El análisis de políticas públicas ha formulado desde los años 1940 este tipo de interrogación en términos de “penetración de la administración por su entorno” (Selznick, 1949).

“mejor” posición escolar fuera del sector, pero sin derogación. Analizamos también un corpus de cerca de 300 demandas escritas existentes en los archivos municipales (Barrault, 2009)<sup>32</sup>. Estas tentativas de ajuste del instrumento por la negociación constituyen un ángulo muerto de los trabajos de sociología de la educación que, lejos de interrogar la acción pública, tienden a considerarlas como derogaciones y a subestimar la plasticidad del instrumento mapa escolar y su sensibilidad a las movilizaciones de los usuarios<sup>33</sup>.

Aunque estas demandas de privilegios no conducen siempre a un resultado positivo, los actores institucionales solicitados tienen la obligación de responder a las familias. Cuando los padres hacen su pedido de manera informal, o en conversaciones, se los invita generalmente a respetar una de las normas esenciales del universo burocrático: presentar una nota por escrito (Weber, 2008: 301). Una responsable de asuntos escolares a nivel municipal explica: “hay quienes te llaman quince veces en una semana, se ponen nerviosos, incluso insultan... siempre se les pregunta si han escrito un correo, porque yo solo trato esos casos, sino no se termina más”. Más allá de los reenmarcamientos formales, los agentes públicos solicitados consienten a veces acordar un arreglo y ajustar casuísticamente el instrumento mapa escolar en función de la situación particular de los demandantes. Su juego con las reglas en el marco de estas negociaciones está sujeta a condiciones: el establecimiento solicitado debe disponer de plazas vacantes, el motivo invocado por la demanda debe tender hacia los criterios oficiales de derogación o al menos aproximarse a las normas secundarias de su aplicación (Lascoumes, 1990) reconocidas por los agentes públicos, y deben poder justificarse frente a otros actores institucionales. Por ejemplo, una directora de escuela primaria explica: “Es bastante tenso, entonces si el Inspector se da cuenta y yo no tengo una explicación, entonces se arma”. Desde el momento en que estos elementos están dados, los funcionarios municipales, los agentes de la Inspección académica o los jefes de establecimiento pueden acordar favores caso por caso y ajustar la aplicación del mapa escolar. Poco visibles, estos arreglos en los

---

<sup>32</sup> Hay trabajos que señalan la existencia de este tipo de correo en la educación secundaria (Van Zanten, Obin, 2008: 56).

<sup>33</sup> Coincidimos con Claire Dupuy y Charlotte Halpern cuando constatan un aislamiento relativo del estudio de las políticas públicas y del análisis de la acción colectiva, proponiendo hacerlos dialogar (Dupuy, Halpern, 2009). Por otra parte, es posible ir más lejos movilizándolo plenamente las herramientas de la sociología política para interrogar las diversas movilizaciones individuales y colectivas (y no solamente contestatarias) de los usuarios de la acción pública. Esto podría llevar a tomar en cuenta la porosidad de las instituciones públicas y relativizar la distinción entre los productores de la acción pública y sus destinatarios.

márgenes tienen también sus propias condiciones sociales: según nuestra investigación, son tanto más probables cuanto las familias están bien dotadas culturalmente y conocen las normas institucionales. Así, las posibilidades de negociar con éxito el instrumento cartográfico parecen social y culturalmente diferenciadas.

Por otro lado, los actores de la acción pública condicionan su ajuste personalizado del mapa escolar a los respetos de las formas burocráticas, la discreción y la finalización de las protestas de las familias. Es como si los demandantes debieran conformarse a las expectativas de los actores institucionales para obtener satisfacción. De este modo, estas posibilidades de juego en los márgenes con el instrumento parecen contribuir a una forma de producción burocrática de la conformidad de las familias. La potencialidad de negociación del instrumento orienta a los padres descontentos hacia los actores de la acción pública, e incluso los más insatisfechos se dirigen a las autoridades públicas más que impugnar el mapa escolar u organizarse fuera del marco institucional. Los padres movilizados que se benefician de favores quedan satisfechos. La contestación de las familias cuyas demandas son más regularmente rechazadas, a menudo provenientes de las regiones subalternas del espacio social y poco inclinadas a movilizarse colectivamente, es canalizada por la escucha institucional (Fassin, 2006) y la esperanza de un arreglo. Incluso si su negociación fracasa, la tentativa oficiosa e individual de obtención de un privilegio (en el que un favor es solicitado pero ningún derecho puede ser invocado) produce una suerte de efecto trinquete que vuelve luego improbables las contestaciones públicas y colectivas. Por ejemplo, una madre de clases populares cuya demanda de arreglo fue rechazada explica: “El intendente me escribió una carta para decirme que lo lamentaba pero que no era posible. Es así, intentamos todo, no puedo hacer nada más”. Los padres cuyas demandas son desestimadas deben aceptar los efectos de la sectorización (escolarizando a sus hijos en establecimientos del sector) o ponerse fuera de su alcance (por medio de la enseñanza privada), es decir, en ambos casos, adoptar un comportamiento que no cuestiona el instrumento. En este sentido, las posibilidades de negociaciones individuales y los arreglos en los márgenes contribuyen al mantenimiento y la consolidación del mapa escolar<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Sobre los arreglos en los márgenes y la regulación desde abajo (Dupuy, Thoenig, 1985: 177-238).

## **5. La fuerza de un instrumento blando: gobernar por acomodamientos**

En su conjunto, el caso estudiado pone de relieve las posibilidades de juegos – institucionales y sociales – con los instrumentos que pueden, como el mapa escolar, ser objeto de acondicionamientos (a través de la institucionalización de las derogaciones), de evitaciones (que pueden ser autorizadas como el recurso a la enseñanza privada, o toleradas como los domicilios falsos), y/o de negociaciones entre los agentes públicos y los usuarios (que son susceptibles de desembocar en arreglos individualizados). Una aproximación por los instrumentos debe proceder a una sociología de las prácticas de los actores – o de las configuraciones de actores – que los utilizan, que los adaptan o se adaptan a ellos de manera variables según los contextos. En el caso del mapa escolar, son esos usos políticos, burocráticos y sociales los que explican las desigualdades sociales y espaciales que caracteriza a la acción pública educativa y, más generalmente, su contribución al mantenimiento del orden social. Por su funcionamiento, sus arreglos, sus posibilidades de evitación y de negociación, el instrumento mapa escolar hace posible los acomodamientos de ciertas familias – tendencialmente, las mejor dotadas económicamente y culturalmente – y así el mantenimiento de las desigualdades de las estrategias de escolarización y de reproducción.

Abordar el mapa escolar como un instrumento de acción pública, susceptible de ser objeto de usos diferenciados según los actores, sus recursos y los contextos, permite no solamente pensar en los constreñimientos y los márgenes de maniobra de los que es portadora, pero también aprehender la manera en que las instituciones públicas gobiernan las conductas de las familias en un asunto tan importante como la “elección de la escuela” en la Francia actual. Desde este punto de vista, el mapa escolar es una parte esencial del modo de gobierno por acomodamientos que prevé e integra las posibilidades de adaptación de las familias a los constreñimientos institucionales. La “fuerza” de este instrumento se encuentra ligada a su gran “flexibilidad”, y sobre todo a los márgenes de adaptación que ofrece a través de una diversidad de usos potenciales por parte de los actores de la acción pública y de las familias. Vista la gran variedad de configuraciones locales (Oberti, 2005), parece existir al mismo tiempo un modelo de referencia del instrumento mapa escolar y, a través de sus usos territorializados, una pluralidad de mapas escolares según los contextos organizacionales, las relaciones de fuerza entre actores, y

los grupos sociales en presencia. Estos juegos posibles con el instrumento podrían contribuir a hacer aceptables la acción pública y sus constreñimientos por parte de los usuarios.

## 6. Bibliografía

- Ballion R., Théry I. (1985): *L'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, Paris. CNRS.
- Barrault L. (2009): Ecrire pour contourner. L'évitement scolaire par courrier, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 18, p. 36-44.
- (2011a): Une politique auto-subversive. L'attribution des dérogations scolaires, *Sociétés contemporaines*, N° 82, p. 31-58.
- (2011b): *Gouverner par accommodements. La régulation publique de l'accès à l'Ecole et les stratégies des familles*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1.
- (2012) Les résistances de la carte scolaire. Les limites du volontarisme politique dans l'action publique, *Politix*, N° 98, p. 109-127.
- Ben Ayed C., Poupeau F. (dir.)(2009): Ecole ségrégative, école reproductive, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 180.
- Bonvin F. (1982) L'école catholique est-elle encore vraiment religieuse ?, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 44-45, p. 95-108.
- Bourdieu P. (1990): Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre de règlements, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 81-82, p. 86-96.
- Charlot B. (1995):La planification de l'éducation en France. L'évolution des problématiques, in *La construction des politiques d'éducation et de formation*, Paris, PUF, p. 79-101.
- Clunan A, Trinkunas H. (dir.), (2010): *Ungoverned spaces. Alternatives to State authority in an era of softened sovereignty*, Standford. Standford University Press.
- Culpepper P. (2011): *Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan*, Cambridge and New York. Cambridge University Press.
- De Certeau M. (1980): *L'invention du quotidien. Volume 1. Les arts de faire*, Paris. Union Générale d'éditions.
- Dubois V. (2010): Les champs de l'action publique, en [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/80/20/PDF/Dubois\\_Champ\\_version\\_finale.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/80/20/PDF/Dubois_Champ_version_finale.pdf), (consultado el 27 de julio de 2012).
- Dupuy F., Thoenig J.C. (1985): *L'administration en miettes*, Paris. Fayard.
- Dupuy C., Halpern C. (2009): Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue française de science politique*, 59, N° 4, p. 701-722.
- Fassin D. (2006): Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique, *Politix*, N° 73, p. 137-158.
- François J.C., Poupeau F. (2008): *Le sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*, Paris. Raisons d'agir.



- Gilotte O., Girard P. (2005): La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003, *Éducation et formation*, N° 71, p. 133-149.
- Goffman E. (1968): *Asiles. Essai sur la condition sociale dans malades mentaux*, Paris. Minuit.
- (1970) *Strategic interaction*, Oxford. Basil Blackwell.
- Héran, F. (1996): École publique, école privée. Qui peut choisir ?, *Economie et statistiques*, N° 293, p. 17-29.
- Hood C., (2007): Intellectual obsolescence and intellectual makeovers. Reflections on the tools of government after two decades , *Governance*, Vol. 20, N° 1, p. 127-144.
- Hood C. (2011): *The blame game. Spin, bureaucracy and self-preservation in government*, Princeton. Princeton University Press.
- Hurtig S. (dir.) (2002): *Alain Savary. Politique et honneur*, Paris. Presses de Sciences Po.
- Laforgue D. (2005): *La ségrégation scolaire. L'État face à ses contradictions*, Paris. L'Harmattan.
- Lagroye J., Siméant J. (2003): Gouvernement des humains et légitimation des institutions, in Pierre Favre (dir.), *Etre gouverné. Mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 53-72.
- Langouet G., Léger A. (1997): *Le Choix des familles. École publique ou école privée ?*, Paris., Fabert.
- Lascoumes P. (1990): Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'Année Sociologique*, N° 40, p. 43-71.
- Lascoumes P., Le Bourhis J. P. (1996): Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, N° 32, p. 51-73.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004a) L'action publique saisie par les instruments, in *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 11-44.
- (2004b): De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État" in *Gouverner par les instruments*, Paris. Presses de Sciences Po. Pp. 357-369.
- (2007): *Sociologie de l'action publique*, Paris. Armand Colin.
- Lascoumes P. (dir.) (2007): *Gouverner par les cartes*, *Genèses*, N° 68.
- Mayntz R., (1993) Governing failures and the problem of governability, in J. Kooiman (eds), *Modern governance*, New government-society interaction, Sage, p. 9-20.
- Moe T. (1984): The new economics of organization, *Journal of political science*, Vol. 28, N° 4, p. 739-777.
- Oberti M. (2005): Différenciation sociale et scolaire du territoire. Inégalités et configurations locales, *Sociétés contemporaines*, N° 59-60, p. 13-42.
- Oberti M. (2007): *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris. Presses Sciences Po.
- Padiou J.G. (1982): *L'État au concret*, Paris. PUF.

- Poucet B. (2009): *La liberté sous contrat. Une histoire de l'enseignement privé*, Paris. Fabert.
- Prost A. (1981): Les écoles libres changent de fonction, in L.H. Parias (ed), *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, tome 4, Paris. Nouvelle Librairie de France.
- Prost A. (1997): *Éducation, société et politiques*, Seuil. Paris.
- Robert B. (2008): Instruments de politique éducative, in A. Van Zanten, *Dictionnaire de l'éducation*, Paris. PUF. Pp. 395-397.
- Scott J. (2009): *The art of not being governed. An anarchist history of upland South East Asia*, New Haven. Yale University Press.
- Selznick P. (1949): *TVA and the grass roots. A study of politics and organization*, Los Angeles. University of California Press.
- Tanguy L., (1972): L'État et l'école. L'école privée en France, *Revue Française de Sociologie*, N° 13, p. 325-375.
- Van Zanten A., Obin J.P. (2008): *La carte scolaire*, Paris. PUF.
- Van Zanten A., (2009): *Choisir son école. Stratégies individuelles et médiations locales*, Paris. PUF.
- Weber M. (2008), *Economie et société*, Paris. Seuil Pocket.

