



Accountability, una caja de herramientas, no una política: El caso del sistema educativo francés

Accountability, a toolbox, not a policy: the case of the French educational system

Yves Dutercq

(CREN, Universidad de Nantes, France)

Yves.Dutercq@univ-nantes.fr

RESUMEN

En Francia la accountability está más presente en el discurso que en la política educativa y tiene una función ante todo retórica. Sin embargo, desde la aplicación de la Ley marco presupuestaria de 2001 (LOLF), se han instaurado unas herramientas presupuestarias que fijan unos objetivos de rendimiento para el personal intermediario del sistema educativo. Estas medidas atañen poco al personal de los establecimientos que sigue trabajando bajo un régimen de responsabilidad moral y profesional más que gerencial. Esta situación conduce a la afirmación de dos profesionalismos antagonistas, el de los responsables y el de los docentes, y constituyen un freno evidente a cualquier intento de reforma.

PALABRAS CLAVE: Sistema educativo, Accountability, Regulación post-burocrática, Profesionalismo, Jefe de establecimiento.

ABSTRACT

In France accountability is more present in discourse than in educational policy and has a primarily rhetorical function. However, since the implementation of the 2001 Budget Framework Law (LOLF), budgetary tools have been set up to set performance targets for intermediate staff in the education system. These measures are of little concern to the staff of the establishments that continue to work under a regime of moral and professional rather than managerial responsibility. This situation leads to the assertion of two antagonistic professionalisms, that of those responsible and that of teachers, and constitute a clear brake on any attempt at reform.

KEYWORDS: French educational system, Accountability, Post-bureaucracy, Professionnalism, Principal

1. INTRODUCCIÓN

No es posible tratar de manera homogénea las políticas denominadas de accountability, especialmente en el área de la educación. En el mundo existe una gran variedad de interpretaciones de la accountability, al punto que lo mismo nos conduce a utilizar una acepción amplia que engloba las diferentes formas de responsabilización de los agentes (Maroy, 2013). Las políticas nacionales de responsabilización de los establecimientos escolares, de sus planteles directivos y enseñantes, con respecto a sus resultados integran en efecto diferentes dispositivos de imputabilidad, algunos muy exigentes (que suponen un sistema de recompensas y sobre todo de sanciones) otros más flexibles (que solo conducen a recomendaciones o cuestionamientos de orden

simbólico).

Pero estas políticas son acompañadas por otras acciones más amplias (desarrollo profesional, incitación a la innovación pedagógica ...) y nuevas misiones (acompañamiento, orientación, lucha contra el abandono escolar...), que incitan a renovar y reforzar la responsabilidad moral y profesional del personal con respecto al éxito de sus alumnos y más generalmente a la eficacia de sus establecimientos (Little, 2001).

En los países en los que prevalecen los sistemas de accountability « soft » o « reflexivos », los dispositivos de responsabilización se apoyan sobre todo en "disposiciones internas" de agentes para mejorar los resultados de los sistemas sin recurrir a sanciones externas (Cattonar, Dumay y Maroy, 2013). Los dirigentes intermediarios y los responsables locales juegan un rol muy importante de incitación y de regulación (Buisson-Fenet y Dutercq, 2016), como en el caso de la Francia que es el foco de este artículo.

Después de mostrar que la *accountability* está más presente en el discurso que en la política educativa en Francia y que tiene una función ante todo retórica, matizaremos nuestra argumentación analizando el desarrollo de herramientas institucionales que muestran este acercamiento, como es el caso del diagnóstico y de la carta de misión impuestos desde hace algunos años a los responsables intermediarios del sistema educativo, sobre todo a los jefes de establecimiento. Tras ello, mostraremos que estas medidas atañen poco al personal de los establecimientos y que este sigue trabajando bajo un régimen de responsabilidad moral y profesional más que gerencial, lo que conduce a la emergencia de dos profesionalismos contradictorios, el de los dirigentes y el de los docentes, situación que constituye un freno evidente a todo intento de reforma.

2. **ACCOUNTABILITY EN LA ACCIÓN PÚBLICA: UNA TENDENCIA TRANSNACIONAL**

El término inglés *accountability* remite en principio a una tradición democrática que considera que los gobernantes y los gobiernos deben rendir cuentas a los ciudadanos a la luz de las acciones emprendidas (Bovens, 2007). De la misma manera que, en coherencia con esta tradición, las administraciones públicas encargadas de la puesta en marcha y del seguimiento de las acciones deben rendir cuentas frente al poder ejecutivo. Interesándose por el *accountability* en la educación, Kogan explica (1988): "*Accountability* puede ser definido como una configuración en la que los responsables individuales son evaluados y susceptibles de sanciones si sus acciones no satisfacen a los que deben rendir cuentas."¹ (p. 25).

Esta acepción de *accountability* se ha desarrollado a medida que, desde los años 1950, el Estado ha incrementado su intervención en el área de las políticas sociales. Se ha considerado a partir de esto que los organismos públicos deben ser responsables de sus actos con respecto a los usuarios, con el fin de que, por una parte, se prevengan los abusos de poder, y por otra, se acreciente la eficacia y la calidad de la prestación de servicio público (Papadopoulos, 2010). Esta concepción se desarrolla de manera particular en el seno de las políticas públicas en los años 1980, en paralelo a la creciente importancia del *New Public Management* (Bezes, 2009), que los francófonos traducen por Nueva gestión pública o por nuevo *management* público, situando al *accountability* en el corazón de sus principios (Choffel y Aldrin, 2015). Muy empleada en la literatura anglosajona, la noción de *accountability* no encuentra una traducción estable en francés donde, según el caso, se traduce por "rendición de

¹ Traducido por nosotros, la cita original: «*Accountability can be defined as a condition in which individual role holders are liable to review and the application of sanctions if their actions fail to satisfy those with whom they are in an accountability relationship*».

cuentas", "responsabilización" o "responsabilidad", "imputabilidad" o "deuda", nociones que poseen cada una connotaciones diferenciadas (más bien administrativa, política, moral o contable, según el caso) y no alcanzan a cubrir totalmente la complejidad y el carácter multiforme de la noción.

Desde finales de los años 1990, la *accountability* hace referencia a un conjunto de procedimientos técnicos y organizativos que favorecen la evaluación de la acción y la rendición de cuentas a una autoridad jerárquica o a diferentes actores externos a la luz de los resultados de las acciones emprendidas. En un mundo donde la delegación por los poderes públicos de prestaciones a los usuarios se ha generalizado, la *accountability* remite de nuevo a los diferentes servicios proporcionados por los diferentes miembros asociados públicos por la elección de los proveedores, y a los resultados de las prestaciones de servicios (Ingram y Schneider, 2006).

De esta forma, muchos autores están de acuerdo hoy en día en considerar que la *accountability* corresponde ante todo a políticas públicas esencialmente centradas en los resultados con respecto a los recursos empleados, hasta el punto de asimilarlo a la obligación de resultados (Dutercq y Maroy, 2014).

La dominación del paradigma neoliberal en la mayoría de las instancias de regulación transnacionales constriñe evidentemente los sistemas nacionales, sean cuales sean sus tradiciones político-administrativas (Jobert, 1994; Ranson, 2003). Si esta tendencia es ya antigua en los países anglosajones, se ha extendido con las sucesivas crisis cada vez a más países, donde se trataba de responder a las dificultades financieras y económicas con las que se encontraban los gobiernos nacionales.

Comprendemos, por lo tanto, que en Francia la instauración en 2001 de la Ley orgánica relativa a las leyes de finanza (LOLF) ha sido una etapa decisiva en el

desarrollo de estas políticas que la crisis presupuestaria ha acentuado. La educación parecía estar a salvo de las demandas de eficiencia y resultados hechas a la acción pública en general, pero la revelación a través de las evaluaciones del tipo de PISA de la mediocridad de la eficacia del sistema educativo francés, muy especialmente en términos de lucha contra las desigualdades sociales frente al éxito escolar, ha eliminado los últimos tabúes.

3. ACCOUNTABILITY EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN FRANCIA: UNA REFERENCIA MÁS QUE UNA REALIDAD

Los procedimientos y dispositivos que tienden a promover una nueva instrumentación de la acción pública se inscriben en políticas que son parte de la categoría de *accountability* en el sentido de la regulación institucional por los resultados. Es el caso en Francia de la LOLF y de las medidas de contractualización en educación, del que estudiaremos algunos ejemplos en este artículo. La LOLF propone un marco de gestión del rendimiento destinado a las administraciones pero también al conjunto de organismos controlados por el Estado. Las necesidades de reducción de gastos públicos han dado importancia a las modalidades de funcionamiento en circunstancias de disminución de recursos de origen estatal. Así, la LOLF, que entra en vigor en 2006, obliga a unir todo financiamiento de una acción pública a alcanzar objetivos numéricos (indicadores) previamente establecidos y enunciados claramente en el programa. Se añaden a la LOLF un programa llamado de Revisión general de políticas públicas (RGPP, 2007), así como una política de Modernización de la acción pública (MAP, 2012), que definen los proyectos públicos prioritarios en el marco de una financiación estrictamente controlada.

La importancia acordada en las políticas públicas a una gestión por los resultados conduce a cambiar algunas dimensiones de los sistemas educativos a

través de una sucesión de etapas y de medidas que Ball (1997) califica de "trayectoria de la política". Estos cambios no siempre son percibidos y deben ser localizados e identificados: así puede suceder que un cambio reglamentario no venga acompañado de ningún cambio en el plano cognitivo o normativo o a la inversa. Además, el ritmo de cambio, sus mecanismos y sus herramientas varían mucho de un sistema a otro. Por fin, el cambio, tal y como se produce en la acción pública y muy especialmente en la educación, puede ser de tipo esencialmente discursivo y retórico (Pons 2014).

En un sistema de rendición de cuentas inscrito en un régimen de regulación burocrático-profesional o post-burocrático (Kernaghan, 2000), más o menos centralizado, tal y como lo encontramos en el mundo de la administración de la educación (Maroy, 2009), la forma dominante está fundada en una rendición de cuentas a los niveles superiores, según un esquema jerárquico que recae en herramientas legales, reglamentarias o presupuestarias, que pueden prolongarse hasta el nivel local. Este modelo de control público jerárquico (Kogan, 1988) ha podido combinarse de manera variable a diferentes intentos por descentralizar todo o parte de la autoridad pública. Lo que nos ha llevado a hablar de "desconcentralización" para calificar el movimiento de descentralización propio a la política pública de educación en Francia (Dutercq, 2003). El movimiento de desconcentralización combina, en efecto, la delegación de los poderes territoriales y la desconcentración hacia niveles locales de la administración, con el objetivo de comprender mejor las necesidades de variar la oferta, de acercarla efectivamente y simbólicamente a la demanda, conservando un control estatal suficiente vía las responsabilidades confiadas a los responsables intermediarios representantes de la administración central (el Ministerio de Educación Nacional en este caso) sobre los territorios.

Lejos de desaparecer, las relaciones tradicionales de rendición de cuentas, esencialmente destinadas al final a asegurar el control jerárquico, cambian de sentido

y de alcance por la emergencia de un conjunto de instrumentos de acción pública, más o menos nuevos, que vienen a superponerse a los dispositivos existentes, bajo la influencia de la nueva gestión pública. Es decir que, si estas políticas deconstruyen a veces antiguos arreglos institucionales, muy a menudo no los cuestionan. Francia proporciona una excelente ilustración como trataremos de mostrarlo a través del análisis de nuevas modalidades de regulación de la acción de los dirigentes intermediarios del sistema educativo, convertidos en elementos esenciales de la política de gestión por rendimiento reivindicada por el gobierno.

En Francia, la diferencia con respecto a los países donde se ha instalado *accountability* es que la obligación de resultados y la búsqueda de rendimiento no conciernen, de hecho, más que los dirigentes educativos de primer y segundo grado: los responsables de circunscripción de la enseñanza primaria, los jefes de establecimiento de secundaria y los responsables territoriales con un puesto a nivel de la administración del Estado desconcentrado (la dirección y los servicios académicos). El movimiento afecta de manera muy indirecta al personal de los establecimientos, incluso si la eficacia de la acción de su jerarquía recae evidentemente en su alistamiento al servicio del éxito de los alumnos. En lo que respecta a los responsables intermediarios de la educación, en cambio, la instauración progresiva, pero cierta, de una verdadera cultura del rendimiento ha transformado profundamente los modos de acción y el ejercicio de su profesión (Dutercq y Lang, 2002).

El proceso iniciado en los años 1980 de regulación por la evaluación de la acción pública educativa y de pilotaje basado en los resultados, ha sido relanzado por el consejo de Lisboa en 2000 y ha influido en el comportamiento de los dirigentes de los diferentes sistemas, incluso en Francia. Ha impulsado y justificado una movilización al servicio del rendimiento, promoviendo una dimensión técnica destinada

a limitar la subjetividad de los actores y los riesgos de cuestionamiento o de renegociación al inicio de las decisiones tomadas por el Estado (Muller, 2009).

4. LAS FORMAS Y HERRAMIENTAS DE LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LOS DIRIGENTES INTERMEDIARIOS

La contractualización de la acción de los dirigentes intermediarios del sistema educativo francés es una señal importante de racionalización de la acción pública que manifiesta una “gobernanza renovada de las academias”², en términos oficiales. Esta contractualización se basa esencialmente en la instauración de una carta de misión que, en los primeros meses de su puesto, define los objetivos que un dirigente debe alcanzar anualmente en un período dado. La carta de misión tiene una doble función: es a la vez un instrumento de gestión estrecha de los recursos humanos y un medio de evaluar la eficacia del personal inscrito en una lógica de rendición de cuentas.

La carta de misión fue en principio concebida para los jefes de establecimiento de secundaria, lo que concordaba con el hecho de que los colegios y los institutos disponían de una relativa autonomía presupuestaria. Pero su principio se ha extendido rápidamente a los inspectores de la educación nacional de primer grado, que tienen la responsabilidad de circunscripciones de la enseñanza primaria, es decir, una reagrupación de escuelas situadas en el mismo territorio. De esta manera, en ausencia de un estatuto claro para los directores de escuelas primarias, son estos inspectores los que asumen lo esencial de esta responsabilidad a nivel local y se ven investidos de las mismas obligaciones que los jefes de establecimiento de secundaria. De forma general, en un régimen de contractualización sistematizada de los dirigentes intermediarios de la educación, todo el personal cuyas tareas profesionales participen

² NdT : la academia es la circunscripción administrativa de referencia en la Educación Nacional francesa.

en alcanzar los objetivos del proyecto de la academia (declinación territorial de objetivos fijados a nivel nacional) están sujetos a la carta de misión.

Esta estrategia para la responsabilidad contractualizada de los dirigentes educativos locales del sistema educativo francés corresponde a la fuerte incitación de garantizar la calidad de la escuela.

La primera especificidad de la carta de misión es que crea, en una coyuntura de autonomía encuadrada de los establecimientos y de aumento de los márgenes de iniciativa del personal de dirección, un nexo específico entre la autoridad académica, principal y más alto nivel jerárquico territorial, y el establecimiento escolar, así como determina las condiciones de asignación de medios, en todo caso para secundaria.

La carta de misión se basa en un diálogo entre el dirigente intermediario y su jerarquía. Efectivamente, esta carta contractualiza los objetivos que el dirigente debe alcanzar según el diagnóstico que ha establecido en los primeros meses de tomar el puesto, y sometido a su superior jerárquico. La contractualización supone el compromiso de este agente al servicio de un proyecto que ha de llevar a cabo y por lo tanto de los objetivos por alcanzar, mientras que el diagnóstico implica su responsabilidad, ya que se basa en un análisis inicial que él mismo ha efectuado. Se trata, para dicho dirigente, de caracterizar cuidadosamente el funcionamiento de la instancia de la que se encarga y, de esta manera, de asegurar la calidad del recorrido escolar de los alumnos, en base a datos explícitos recuperados por él mismo o por su predecesor.

La carta de misión, a la vez herramienta de dirección y primera definición de los objetivos por alcanzar (metas o valor añadido de las acciones proyectadas), constituye la base del informe anual de rendimiento que establece un balance de éxitos y de dificultades encontradas. El diagnóstico en el que se basa (poniendo de manifiesto las

características y los recursos de un territorio limitado) permite contextualizar las orientaciones del proyecto académico trasladando sus objetivos a nivel local. En continuidad con el diálogo que fundamenta la relación de autonomía responsable y de rendición de cuentas, que vincula el responsable local con su superior institucional, los objetivos resultan de una negociación entre ellos, destinada a apreciar su pertinencia y su posibilidad de realización.

El encuentro con el responsable jerárquico (rector o director académico) tiene lugar al entregarse el diagnóstico e inscribirse el agente en una serie de intercambios que llevan a la redacción de la carta de misión. La primera parte de la carta está constituida por un análisis de la situación inicial, apoyada en el diagnóstico compartido establecido en la primera entrevista con el superior jerárquico, y establece los puntos fuertes y los puntos por mejorar. La segunda parte de la carta de misión trata de la presentación de objetivos operacionales, acompañados de indicadores cuantitativos y cualitativos destinados a apreciar su realización y relativos a la calidad y a la equidad del sistema educativo. Fija, además, un calendario de realización.

Por esta puesta en práctica del pilotaje, podemos hablar de cadena de control ya que se trata de rendir cuentas al Estado sobre la efectividad de los resultados. Podemos hablar igualmente de la cadena de responsabilidades o, mejor, del círculo de responsabilización, ya que la producción de resultados implica la adhesión de los alumnos a estrategias de enseñanza, que no dependen directamente de los actores que disponen de una carta de misión, dirigentes que no están a cargo ellos mismos, a priori, de la enseñanza de los alumnos.

La carta de misión integra la referencia a indicadores cuantitativos y cualitativos, en los que se apoya la contractualización entre el dirigente y la autoridad académica. Los indicadores son una herramienta de ayuda a la decisión que la

Cumbre de Lisboa ha privilegiado en sus recomendaciones destinadas a permitir a que los sistemas educativos europeos estén en buena posición en la competición económica y cultural internacional.

A nivel francés, la LOLF (constitución financiera votada en 2001 y aplicada en 2006) insta los indicadores de resultados como herramientas de promoción y de evaluación de la calidad de la acción pública. En materia de política educativa, y en conformidad con las particularidades de esta área de acción pública, estos indicadores muestran un hábil compromiso entre justicia, lucha contra las desigualdades de naturaleza diferente, preocupaciones presupuestarias y bienestar de los docentes. Así, en lo más alto de la jerarquía del Estado, el presidente elegido en 2007 dirige a su nuevo ministro de la Educación una carta de misión que fija un marco nacional a la acción por realizar, y que establece las principales prioridades a partir de las cuales serán declinadas las misiones de los diferentes eslabones de la cadena jerárquica de la educación nacional (rectores de academias, directores académicos, responsables territoriales y de establecimientos):

“Del conjunto de puntos de esta carta de misión, usted nos propondrá unos indicadores de resultado de los que podamos hacer un seguimiento conjunto. Deseamos que entre estos figuren, sobre todo, la reducción del fracaso escolar y del analfabetismo, la mejora de nuestra clasificación en la evaluación internacional de los sistemas educativos, la reducción de las desigualdades escolares, el aumento de la diversidad social en los establecimientos, la escolarización de los niños discapacitados, el auge del dispositivo de evaluación, la supresión de los guetos escolares y la implantación de internados de éxito educativo, la revalorización de la condición del docente, su formación continua, y el atractivo de la profesión docente.” (Carta de misión a X. Darcos, Sarkozy, 2007).

Efectivamente, es a partir de esta orden dada al ministro de educación, pero también en continuidad del proceso ampliamente implementado de responsabilización de los diferentes niveles de la cadena jerárquica, que toma lugar la renovación de la gobernanza académica, asociando procesos de regulación de carácter reglamentario, así como normativo y cognitivo, que remiten a las tres dimensiones formalizadas por las teorías neo-institucionales (Scott, 1995).

Dos modalidades transversales de gestión y dirección se perfilan en los textos institucionales publicados desde mediados de los 2000, dándonos a conocer este nuevo acercamiento gerencial de la acción pública en educación. Por una parte, se sigue afirmando la línea jerárquica en su dimensión funcional. El rector pone en práctica la política educativa del gobierno, asociándole el conjunto de recursos humanos del que dispone y el respeto de los derechos y deberes de cada uno. Por otra parte, los objetivos perseguidos, declinados en lo que se ha llamado “programa de trabajo académico” implican al conjunto del personal, desde los dirigentes de todos los niveles que deben rendir cuentas a través de un informe y de una entrevista profesional anual, hasta los docentes, cuya libertad pedagógica no puede servir de pretexto a perder de vista el éxito de los alumnos.

El control jerárquico se acompaña de esta manera de una responsabilización de los actores en el pilotaje del sistema educativo a nivel local: esta combinación de tradición burocrática y de procedimiento gerencial constituye la columna vertebral de la regulación post-burocrática privilegiada en Francia.

5. PARA LOS RESPONSABLES INTERMEDIARIOS FRANCESES, UNA MOVILIZACIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA... Y DE SU CARRERA

En estas circunstancias, la carta de misión constituye un nexo entre la esfera de la decisión y de la impulsión, en cuanto a política educativa se refiere, y la esfera de su puesta en práctica: se puede considerar como una herramienta de pilotaje de cercanía, ya que aquellos a los que está destinada son los responsables intermediarios cuyo papel consiste esencialmente en asegurar el relevo necesario con los agentes locales –actores en el terreno–, con una doble función de incitación y de control. Por esta razón, la carta de misión integra una lógica evaluativa en la medida en que el responsable intermediario debe verificar si los objetivos fijados por la ley han sido alcanzados, y poder dar cuenta de ello.

La carta de misión tiene también, de forma más general, como finalidad, iniciar el principio de responsabilidad compartida con respecto a los resultados, es decir, al rendimiento del sistema educativo francés. Se hace eco, al mismo tiempo, de los paradigmas político-normativos más cercanos a la cultura de los profesionales de la educación: la búsqueda de la calidad de la enseñanza y del éxito de los alumnos, una preocupación más global por la mejora de la justicia del sistema educativo, pero también del control de la acción de los docentes en el terreno y la garantía del respeto de los objetivos de la política educativa nacional.

En lo que concierne a la enseñanza secundaria, las directoras y los directores de establecimiento son verdaderos jefes de establecimiento y disponen por esta razón de la autoridad jerárquica sobre el personal, así como de la plena responsabilidad del establecimiento a su cargo. Han adquirido en 2001, el mismo año en que se promulgó la LOLF, el estatus de “personal de dirección”, al cabo de una década de

reivindicaciones y negociaciones: este estatus se acompañó de una fuerte revalorización de su carrera pero ha instaurado un régimen de contractualización con su jerarquía que consagra su responsabilidad en la promoción del establecimiento que dirigen. Los “principales” (directores de establecimientos de primer ciclo de secundaria o colegios) y los “provisores” (directores de establecimientos de segundo ciclo de secundaria o institutos), en los primeros meses de su destino, han de establecer un diagnóstico de la situación local, basada en datos tangibles que permiten definir objetivos prioritarios (“ejes de progreso”, según los textos oficiales) acompañados de valores numéricos o no numéricos. Este diagnóstico, acreditado por el superior jerárquico, el rector de la academia o su representante, permite despejar los objetivos pertinentes que se formalizan en una carta de misión personalizada, formalización del contrato entre los promotores de la política educativa y responsables de la puesta en práctica. Una vez que este contrato sea validado, en base a un documento que no es público, los jefes de establecimiento tienen por obligación primera asegurar el relevo incitando a los actores de terreno a responder a los objetivos fijados y, por lo tanto, participar de esta manera en el éxito de la política educativa.

A esta función de incitación se le añade inevitablemente una función de control en la línea de la rendición de cuentas que se les pide. De hecho, los jefes de establecimiento deben comprobar si se alcanzan los objetivos fijados a nivel nacional y rendir cuentas de ello, en primer lugar de manera interna, ya que la evaluación está primero destinada a la administración y a los responsables políticos, según la lógica de una cadena jerárquica. Pero también se supone que estas cuentas se dirigen a los usuarios del sistema, más a menudo de manera indirecta, ya que la rendición de cuentas transita por los macro-actores de la esfera político-administrativa, es decir, los altos funcionarios del ministerio. Por esta razón podemos hablar de procedimiento de casi *accountability*.

Si los jefes de establecimiento ceden a ello, es porque se ha convertido en el motor principal de su carrera, antes determinada sobre todo por el diploma, el estatus inicial y la antigüedad. El contrato que formaliza la carta de misión tiene, por lo tanto, otro papel, ya que sirve también de base a la evaluación de la acción de los jefes de establecimiento. Alcanzar los objetivos fijados es el objeto de un balance anual pero aún más después de tres años de ejercicio. Es en base a esta evaluación que se solicitan las promociones, sobre todo el destino en puestos más exigentes (“puestos de perfil³”, grandes establecimientos) y más lucrativos. Así, se incita a los jefes de establecimiento, en todo caso en los primeros años de su carrera, a una rotación regular del personal, cuyo ritmo y carácter ascensional indican su éxito. Se reconoce la evaluación de su formación a través de la creación en 1997 de un centro dedicado a la formación inicial y continua, la Escuela Superior de Educación Nacional (ESEN). El currículum propuesto afirma cada vez más claramente el peso de las ciencias de la gestión y dirección de empresas y de la sociología de las organizaciones. Esta redefinición de la formación, que viene acompañada del dinamismo de sus asociaciones, como el Sindicato nacional del personal de dirección de la Educación Nacional (SNPDEN) o la Asociación francesa de actores de la educación (AFAE), predispone a los jefes de establecimiento a concebir su carrera como la de los dirigentes de empresas privadas más que según la tradición del *cursus honorum* y de la promoción a la antigua, a la que los docentes siguen sujetos.

Al mismo tiempo, solo pueden esperar este desarrollo ascensional de su carrera si los docentes se movilizan en pos de los mismos objetivos, ya que son ellos los primeros contables del éxito del alumnado que constituye lo esencial de lo que se espera de los establecimientos escolares. Esto supone el reconocimiento de un

³ NdT : Puestos para los que se exigen competencias particulares.

liderazgo interno y de carácter pedagógico, causa de tensiones inevitables entre estos dos grupos profesionales.

6. PROFESIONALISMOS ANTAGONISTAS

No es difícil concebir que el liderazgo externo y el liderazgo interno entren a menudo en tensión. La construcción de redes necesarias a la afirmación de un liderazgo externo, como lo buscan los responsables de establecimiento, es de hecho una tarea que requiere mucho tiempo y energía y cuyo interés solo se mide una vez que la red se ha estabilizado y es productiva: evidentemente este no siempre es el caso y, sobre todo, esto no es perceptible desde el interior del establecimiento. Mientras tanto, los jefes de establecimiento que son conscientes de lo que implican estos apoyos externos deben confrontarse a las denuncias internas ya que los objetivos del personal remiten primero a las clases o al establecimiento en su cotidianeidad y tienen un horizonte más cercano.

El problema es que el liderazgo externo y la formación de una red en la que participe el establecimiento no tendría ningún sentido ni alcance alguno si el jefe de establecimiento no pudiese apoyarse en un personal que lo reconoce como mediador. El pilotaje de recursos humanos supone que sea efectivamente admitido su papel de líder interno, con una dimensión fuertemente pedagógica (Normand, 2010).

Este reconocimiento no es automático ya que la instauración de este liderazgo, asegurado oficialmente por el jefe del establecimiento, va en contra del espíritu de autonomía pedagógica y de profesionalidad afirmado por los docentes (Lang, 1999). La tradición docente está efectivamente muy marcada por una reivindicación de regulación de la acción por parte del mismo grupo profesional. La versión reciente del buen docente ¿no remite, por sí misma, al ideal del experto que reflexiona sobre su

práctica y cuya competencia se desarrolla en el terreno y en la clase y está regulada por la acción colectiva de los docentes del establecimiento? (Dupriez y Malet, 2015).

Los marcos de referencia propuestos por los jefes de establecimiento en Francia, como también en muchos países más, los instalan como verdaderos líderes pedagógicos mientras que han sido durante mucho tiempo relegados a misiones de gestión. El procedimiento del proyecto al que están sujetos va en este sentido, con la ambición de favorecer la eficacia de la escuela combinada a la afirmación manifiesta de más justicia escolar. Si el contexto de ejercicio de la función difiere considerablemente entre el colegio pequeño víctima de la fuga de sus alumnos y el gran liceo que busca mejorar su posicionamiento en el mercado de los establecimientos por excelencia, cualesquiera que sean el tipo de dificultades que debe afrontar el jefe de establecimiento, el que prima es el alcance de los objetivos establecidos mediante contrato con las autoridades académicas.

Desde la instauración del estatus del personal de dirección, esta responsabilización centrada en los resultados se encuentra en el corazón de la función, rompiendo de esta manera con el antiguo modelo que privilegiaba la conformidad a las “buenas prácticas”, definidas por los textos oficiales, los programas y las culturas profesionales (Dutercq, 2005). La contractualización sistemática ha marcado el final del proceso de puesta en práctica de un modo de regulación gerencial, promoviendo entre los jefes de establecimiento la racionalización de la actividad profesional, la obligación de resultados y la evaluación a posteriori. En la medida en que la carrera está condicionada por este modo de funcionamiento, concierne por lo tanto a todos los jefes de establecimiento salvo, tal vez, un pequeño número de los que han llegado a la cima del *cursus honorum*.

El periodo actual confronta, por lo tanto, en el seno de los establecimientos, dos formas de profesionalismo, a priori antagonistas: una concierne al equipo de dirección y se inscribe en las políticas de rendición de cuentas, preocupadas por la eficacia y los resultados, y la otra es reivindicada por los docentes y está centrada en la reflexividad crítica (Dutercq y Maroy, 2014). Esta contradicción puede verse resuelta, con bastante facilidad, en ciertos establecimientos en torno a los objetivos de excelencia que son perseguidos por el conjunto de los miembros en nombre de lógicas sin duda diferentes según su función, pero que en definitiva convergen. Por otro lado, en particular ahí donde las dificultades de los alumnos llaman a concebir la eficacia y a fortiori el rendimiento de otra manera, no sucede lo mismo: el trabajo de reclutamiento llevado a cabo por el jefe de establecimiento debe apoyarse en una acción a favor del atractivo y de la promoción del establecimiento para lo que es necesario un gran poder de convicción interno, y, al mismo tiempo, no puede pasar sin el apoyo de los recursos externos.

El posible conflicto entre los jefes de establecimiento y docentes es de dos tipos. Remite primero al liderazgo pedagógico reivindicado por los unos y por los otros como una tarea esencial de su legitimidad: una legitimidad pedagógica tradicional para los docentes, durante largo tiempo ejercida de manera individual y que busca reafirmarse de manera colectiva y reflexiva en el seno del establecimiento; una legitimidad más novedosa para los jefes de establecimiento que corresponde al ejercicio contemporáneo de su función y a la evolución de sus estatus. Más tarde, y de una manera más profunda, el conflicto trata de las definiciones concurrentes y a priori poco reconciliables del profesionalismo: un profesionalismo autorregulado y de carácter crítico, el de los docentes; un profesionalismo de responsabilización y preocupado por resultados cuantificables, el de los jefes de establecimiento.

7. PRODUCIR RENDIMIENTO

El sistema educativo francés ha entrado en la era del pilotaje, ya sea a nivel nacional o a nivel local, y podemos leer los textos más recientes como la entrada en el nuevo acto de descentralización donde el éxito del sistema educativo pasa por la creación de una red reforzada de recursos humanos ligados entre ellos por las mismas finalidades.

De hecho, de un ministro a otro, de un gobierno a otro, los matices discursivos aportados no ponen en tela de juicio los objetivos fijados a largo plazo ni el método para alcanzarlos. Es así que el proyecto anual de resultados publicado para 2013 bajo la tutela del Ministerio de Educación del nuevo gobierno de izquierdas podía ser analizado como un ejercicio de relativización del proyecto 2012, promulgado con la derecha, donde las nociones de rendimiento, responsabilidad, autonomía tienen importancia, y donde encontramos una fuerte referencia a la estrategia de Lisboa: “El pilotaje y el rendimiento están en el corazón de la estrategia definida en Lisboa en 2000 para edificar una Europa del conocimiento” (Peillon y Le Foll, 2013, p. 10).

Del nivel europeo al nivel local, pasando, evidentemente, por las adaptaciones necesarias a cada contexto nacional o regional, todo responsable está integrado en un sistema de relaciones en pos de la producción de resultados a través de la que es evaluado por sus superiores por medio de una entrevista profesional que trata sobre todo, de los resultados profesionales obtenidos y de las perspectivas de mejora en la materia (Ministerio de Educación Nacional, Decreto nº 2010-888, 2010).

De tradición humanista, el Estado debe reducir la exclusión social individual, síntoma de una falta de dominio suficiente de sus competencias. Se comprende el individuo en la continuidad de su existencia, la escuela no constituye más que una etapa en la implicación necesaria de la vida ciudadana social y económica. Un cambio

de paradigma es perceptible a nivel de la concepción de la igualdad de oportunidades que ya no son términos recurrentes en las argumentaciones. No se trata ya de asegurar la igualdad de oportunidades en la escuela para todos, idea conceptualmente seductora, sino de construir de manera pragmática el éxito de cada uno para una inserción profesional de éxito.

La meritocracia interviene como el reconocimiento del primer principio de la democracia y los derechos de cada individuo de ser apreciado por lo que construye y no por lo que es por nacimiento aventajado. La meritocracia, fundamento de la escuela francesa, contribuye de esta manera a reforzar la igualdad de oportunidades.

Los matices aportados por la izquierda al poder a partir de 2012 no han modificado fundamentalmente las grandes líneas directivas de la política pública, obligatoria en todo caso por las necesidades de control presupuestario en un periodo económicamente difícil y que persigue su trayectoria, no sin contradicciones. La Ley de orientación y de programación de 2013 (Ley nº 2013-595) se inscribe en la continuidad de las políticas educativas precedentes relacionando explícitamente el principio de justicia a la necesidad de crecimiento: “El nivel global de las competencias de los alumnos debe ser mejorado para alcanzar más justicia en el éxito escolar y para inscribir el país en una trayectoria de crecimiento estructural fuerte en una economía del conocimiento internacional”. A continuación de los textos anteriores, la ley de 2013 presenta la escuela, recordando que cada uno debe encargarse de la tarea de orientación, aunque sea con el apoyo de las herramientas provistas por el sistema educativo.

Por lo tanto, nos parece que el principio recurrente que guía el conjunto de las medidas tomadas para reformar un sistema educativo francés en replanteamiento, se resume en la responsabilización. Es cierto que no se trata, para la mayoría de los

agentes del sistema, de un sistema de *accountability* ya que las incitaciones a la eficacia no se acompañan de recompensas ni de sanciones y su responsabilidad sigue siendo esencialmente de carácter profesional o moral. Sin embargo, los responsables intermediarios, en los que recae lo esencial de las esperanzas de reforma, están encaminados a llevar una gestión cada vez más estratégica tanto de su acción como de su carrera. La contractualización de las que sus misiones son objeto implica una fuerte responsabilidad de carácter gerencial, imputada por los resultados. Esta divergencia no resuelta conduce a los dirigentes educativos a valerse del reconocimiento del personal de base, docentes y otros, para su reclutamiento, y a responder a los objetivos que su contrato les ha fijado y que este personal ignora, ya que el contrato los une personalmente a su jerarquía y se diferencia por ejemplo del proyecto de establecimiento o de territorio (aunque, claro está, se articule a ello). Este desajuste se hace patente cuando los responsables intermediarios no logran convencer al personal de la validez de sus elecciones o no cuentan con la autoridad y la confianza que incitarían a seguirlos sin valorar verdaderamente las causas y las consecuencias de su política. El desequilibrio que se puede comprobar cada vez más entre aspiraciones y principios de acción de los dirigentes y del personal de terreno y del sistema educativo francés explica sin duda su gran dificultad en reformarse, como lo muestran los levantamientos recurrentes en contra de los cambios e innovaciones propuestos, incluso cuando parecen inspirados por una fuerte voluntad de justicia y de democratización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research. *British Education Research Journal*, 23(3), 257-274.
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: Presses Universitaires de France, coll. Le Lien social.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Buisson-Fenet, H. y Dutercq, Y. (2016). Les cadres de l'encadrement : La gouvernance intermédiaire des systèmes éducatifs en question. *Recherche et formation*, 78, 9-16.
- Cattonar, B., Dumay, X. y Maroy, C. (2013). Politique d'évaluation externe et recomposition des professionnalités dans l'enseignement primaire : un cas de responsabilisation (*accountability*) douce. *Éducation et Sociétés*, 32(2), 35-51.
- Choffel, D. y Aldrin, J. (2015). Réflexions autour de la notion « *d'accountability* » à travers l'application d'une grille d'analyse sur deux études de terrain en management public. *Gestion et management public* 3/2015, 4(1), 45-58.
- Dupriez, V. y Malet, R. (2013). *L'évaluation dans les systèmes scolaires. Accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités*. Bruxelles: De Boeck.
- Dutercq, Y. (2003). La politique française de décentralisation en éducation : bilans et perspectives. *Regards sur l'actualité* (La documentation française), 293, 17-28.

- Dutercq, Y. (2005). Les chefs d'établissement entre rationalisation moderniste, contraintes culturelles et désir de justice. *Politiques et management publics*, 23(1), 125-135.
- Dutercq, Y. y Lang, V. (2002). L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français. *Education et sociétés*, 8, 49-64.
- Dutercq, Y. y Maroy, C. (2014) Le développement des politiques d'*accountability* et leur instrumentation dans le domaine de l'éducation. Introduction. *Education comparée*, 11, 7-27.
- Gibert, P. (2000). Mesure sur mesure. *Politiques et Management Public*, 18(4), 61-91.
- Ingram, H. y Schneider, A.L. (2006). Policy Analysis for Democracy, in Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp.169-189). Oxford : Oxford University Press.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91-104.
- Kogan, M. (1988). *Education Accountability. An analytic Overview* (2d ed.). London: Hutchinson.
- Lang, V. (1999). *La professionnalisation des enseignants. Sens et enjeux d'une politique institutionnelle*. Paris: PUF.
- Little, J. W. (2001). Professional development in pursuit of school reform. In A. Lieberman y L. Miller (eds) *Teachers caught in the action: professional development that matters* (pp. 23-44). New York, Teachers College.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84.

- Maroy, C. (2013). Politiques et outils de « l'école de la performance » : *accountability*, régulation par les résultats et pilotage. In C. Maroy (éd.), *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats* (pp. 14-31). Bruxelles: De Boeck.
- Normand, R. (2010). Le leadership dans l'établissement scolaire. Un nouveau partage des rôles et des responsabilités entre chef d'établissement et enseignants. *Administration et éducation*, 125, 188-193.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33 (5), 1030-1049.
- Peillon, V. y Le Foll, S. (2013). Présentation de la programmation pluriannuelle. In Mission interministérielle. *Projets annuels de performance. Annexe au projet de loi de finances pour 2013. Enseignement scolaire* (pp. 8-13).
- Pons, X. (2014). Le pilotage par les résultats en éducation en France : Archéologie d'une formalisation administrative. *Education comparée*, 11, 59-82.
- Ranson, S. (2003). Public Accountability in the Age of Neo-liberal Governance. *Journal of Education Policy*, 18(9), 459-80
- Sarkozy, N. (2007). *Lettre de mission de Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, sur les priorités en matière de politique de l'enseignement*. Recuperado de <http://discours.vie-publique.fr/notices/077002457.html>
- Scott W. R. (1995). *Institutions and organisations*. London: Sage Pub.

