

HISTORIA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN FRANCIA

The History of the Assessment of Educational Policies in France

Eguzki Urteaga

e-mail: eguzki.urteaga@ehu.es

Universidad del País Vasco

RESUMEN: La idea según la cual ya se ha dicho todo sobre los disfuncionamientos del sistema educativo es una idea extendida en Francia. No en vano, las administraciones públicas y los actores educativos se muestran incapaces de zanjar cuestiones educativas fundamentales como la organización óptima de los ritmos escolares, la democratización efectiva del sistema educativo o la eventual bajada del nivel de los alumnos. ¿Esta aparente dificultad para mantener un debate sereno sobre el funcionamiento de la escuela debe conducirnos a renunciar a la evaluación de las políticas educativas? La mejor manera de contestar a esta pregunta consiste en analizar la historia de la evaluación de las políticas educativas desde los años setenta hasta hoy en día.

Palabras clave: Evolución, Políticas públicas, Evaluación, Educación, Francia.

ABSTRACT: The idea according to which everything has been said on the malfunctions of the educational system is a widespread idea in France. But, the public administrations and the educational actors are unable to tackle a few educational fundamental questions as the ideal organization of the school paces, the effective democratization of the educational system or the reduction of the level of the pupils. This apparent difficulty to have a serene debate about the functioning of the school, drive us to resign the evaluation of the educational policies? The best way of answering to this question consists of analyzing the history of the evaluation of the educational policies from the seventies up to nowadays.

Key words: Evolution, Public policies, Evaluation, Education, France.

Fecha de recepción: 30-11-2011

Fecha de aceptación: 10-04-2012

El objeto de este artículo es dar a conocer la evolución histórica de la evaluación de las políticas educativas en Francia. No obstante, inmediatamente surge una pregunta: ¿a partir de cuando conviene iniciar este proceso y por qué? En un libro reciente sobre esta cuestión, se ha elegido el año 1958, año del lanzamiento, por varios investigadores internacionales reunidos en la sede del Instituto Internacional de la Educación, de la primera investigación estandarizada sobre las adquisiciones de los alumnos en doce países, entre los cuales se encontraba Francia (Pons, 2010). En su manual dedicado a la evaluación de la acción de los poderes públicos, Eric Monnier (1987) considera que la evaluación de las políticas públicas se inicia en 1905, es decir cuando el ministro de la Instrucción pública encarga a Alfred Binet elaborar un método que permite la detección de los niños «anormales» y la separación de los alumnos considerados como «normalmente» inteligentes.

En su historia de la estadística de la enseñanza primaria, Jean-Noël Luc (1985) remonta, por su parte, a 1831 cuando, en un contexto de inestabilidad crónica de los regímenes políticos, los decisores manifiestan claramente su intención de comparar en el tiempo, sobre la base de una estadística pública que pretenden rigurosa e incuestionable, el estado del sistema educativo francés antes y después de su mandato. Por último, ciertos trabajos no dudan en vincular el desarrollo de la evaluación con el de las prácticas de control y de inspección, cuyos primeros cuerpos son creados en el inicio del siglo XIX (Vogler, 1996; Broadfoot, 2000; Verdière, 2001).

El giro de los años setenta

Sea cual sea el origen elegido, los años setenta constituyen un giro fundamental en materia de evaluación. La palabra hace su aparición en el organigrama y las publicaciones del ministerio (IGEN-IGAERN, 2005; Pons, 2008). Los años 1974-1976 coinciden con la convergencia de dos encuestas de gran magnitud. Si sus metodologías son diferentes, ambas plantean la cuestión del efecto de las distintas medidas en los resultados de los alumnos. La primera se refiere a la oleada de encuestas realizadas por los investigadores del Instituto nacional de investigación y de documentación pedagógica (que se convertirá en la INRP), bajo la dirección de Louis Legrand. Se centran en los efectos de diferentes innovaciones pedagógicas puestas en marcha entre 1967 y 1974 en ciertos institutos, sobre la orientación y los resultados de los alumnos (Langouët, 1985). La segunda corresponde a la primera evaluación masiva de las adquisiciones en francés y en matemáticas de los alumnos al final del quinto curso, llevada a cabo entre 1974 y 1976 por la oficina de las «evaluaciones pedagógicas», de reciente creación y que forma parte del servicio de estadística del ministerio.

Esta nueva orientación tomada a mediados de los años setenta se explica por la congruencia de cuatro factores principales.

El primero alude a la «puesta en sistema» de los centros de enseñanza secundaria en Francia (Prost, 1983: 13), proceso que desemboca en la creación del «colegio único» en 1975 (Robert, 2010). Este proceso plantea poco a poco la cuestión de la equidad y de la eficacia del funcionamiento de este sistema educativo unificado, y, por lo tanto, de su evaluación tanto interna como externa, de cara a los resultados obtenidos por los alumnos en las diferentes etapas de su escolaridad.

El segundo factor es de índole cognitivo. Varias corrientes de investigación, cuyos anclajes disciplinares son más o menos fuertes, contribuyen a difundir la idea de un desarrollo necesario de la evaluación. Históricamente, el primero es sin duda la docimología (Merle, 1998). Mostrando los múltiples sesgos vinculados a la evaluación de los alumnos por los profesores, este «estudio sistemático de los exámenes» (Bonboir, 1972) y del comportamiento de los examinadores tiene como principal consecuencia de desacralizar la evaluación profesoral y de invitar la institución educativa a multiplicar las formas de evaluación alternativas de los alumnos, entre las cuales se hallan las evaluaciones estandarizadas (Vogler, 1996). Los economistas de la educación proponen igualmente, a partir de los años sesenta, las primeras evaluaciones externas del sistema educativo, interrogando tanto la rentabilidad de las formaciones de enseñanza superior (teorías del capital humano, del filtro y de la señal) como los costes de funcionamiento de un sistema educativo en expansión: cálculo óptimo de la financiación de los efectivos escolares (Paul, 2007). Si la recepción y la toma en consideración de las encuestas sociológicas parecen ser ambivalentes, los investigadores en ciencias de la educación han contribuido, por su parte, de manera significativa, a este proceso, por dos vías principales: por la participación en las encuestas sobre las adquisiciones de los alumnos llevadas a cabo por la IEA, asociación internacional de organismos de investigación, creada en 1961 en la prolongación de la conferencia de Hamburgo, y por la toma en consideración progresiva a partir de los años setenta de la pedagogía por objetivos iniciada en Estados Unidos a partir de los años veinte.

El tercer factor concierne la acción pública a nivel interministerial, especialmente el desarrollo de la planificación y, a partir de 1968, del procedimiento de racionalización de las elecciones presupuestarias. Estos procedimientos interministeriales permiten a ciertos reformadores justificar la creación de un servicio estadístico en el seno del ministerio de Educación (a partir de 1957), de contratar a nuevos encargados de estudios y de conseguir poco a poco las competencias técnicas necesarias para la puesta en marcha de instrumentos estadísticos de gran magnitud (paneles y evaluaciones masivas de los alumnos).

El cuarto y último factor alude al oportunismo técnico y político de los estadísticos del ministerio que ha jugado un papel importante. Beneficiándose de los datos recaudados por los primeros paneles de alumnos puestos en marcha en 1972, 1973 y 1974, el jefe de servicio estadístico convence al ministro René Haby, en plena reforma del colegio único, de la utilidad de las evaluaciones de masas de los alumnos para medir su grado de apropiación de los nuevos programas.

No en vano, a pesar de la realización de una segunda evaluación masiva de los conocimientos de los alumnos en lectura y matemáticas al final del curso preparatorio en 1979 y el apoyo de una parte de los modernizadores del ministerio, estas iniciativas son fuertemente criticadas y tienen un efecto de arrastre limitado.

La efervescencia de los años ochenta

Los años ochenta marcan un cambio de coyuntura importante con el desarrollo de varias evaluaciones en distintos lugares del país. Se trata de una acción pública dispersa y cuyo desenlace es incierto. Estos focos no mantienen siempre vínculos entre sí, el imperativo de modernización por la evaluación toma diferentes formas según los casos y el interés de los decisores a ese respecto fluctúa. El primer foco está constituido por las actividades de servicio estadístico del ministerio.

En primer lugar, las evaluaciones estandarizadas sobre las adquisiciones de los alumnos son cada vez más frecuentes. Estas evaluaciones intervienen en el inicio del ciclo, para establecer un diagnóstico de las competencias de los alumnos útil al docente para concebir una pedagogía diferenciada (evaluaciones diagnósticas), o en fin de ciclo para realizar un balance de estas competencias (evaluaciones balance).

No están asociadas a ninguna obligación legal y responden a las exigencias de puesta en marcha de nuevos programas, tras la reforma del colegio único (en 1980, 1982 y 1984). Responden también a unas solicitudes puntuales de los ministerios según sus iniciativas (por ejemplo, las evaluaciones de 1988 en la enseñanza técnica) o según la evolución de las interrogaciones de las ciencias de la educación (por ejemplo, la evaluación de las disciplinas de iniciación en CM2 en 1981 y 1983). Basadas en unas muestras definidas por las necesidades de la encuesta y llevadas a cabo de manera irregular a lo largo del periodo, no pueden servir de fundamento para una evaluación generalizada del sistema educativo o de los centros en los cuales las pruebas son administradas. No en vano, ofrecen a los estadísticos del ministerio nuevos estudios sobre los efectos de la repetición de curso, las causas del fracaso escolar o los efectos de la composición social

de las clases en el colegio único sobre el éxito y la orientación escolar. Suscitan igualmente en las academias varios trabajos sobre los inspectores territoriales voluntarios, cuya prueba escrita se halla en los centros regionales o departamentales de documentación (Pons, 2008).

En segundo lugar, en 1982 se crea en el seno del servicio estadístico un nuevo «departamento de evaluación en los colegios y liceos» que elabora, entre otros aspectos, los tableros de instrumentos y los primeros indicadores de resultado de los centros. Los primeros ofrecen a cada centro secundario una batería de indicadores sobre su funcionamiento, distinguiendo los indicadores de condiciones, de acciones y de resultados. Los segundos, concebidos en 1984 en reacción a un contexto mediático particular (publicación de las tasas de éxito en el bachillerato por la revista *Le Monde de l'éducation* a partir de 1981), proponen valorar la «tasa de rendimiento» esperada de los centros teniendo en cuenta la pertenencia social de los alumnos.

Si estos nuevos instrumentos de evaluación permiten a los estadísticos hacer valer su dinamismo y sus competencias, y conquistar un nuevo territorio en el seno de la administración central del ministerio, los exponen también a varias críticas de tonalidades diversas según los periodos. La mitad de los años ochenta está marcada por los primeros cuestionamientos del peso de los déficits públicos y por una relativa desconfianza hacia cualquier forma de estandarización que recuerda un modo de organización taylorizado, fuertemente criticado al final de los años sesenta. Numerosos instrumentos estadísticos, tales como el tablero de mando, o incluso los paneles, son percibidos como demasiado burocráticos, tecnocráticos y costosos. Son progresivamente abandonados, lo que plantea un problema de recogida y de tratamiento longitudinal de los datos. Algunos les prefieren unas enseñanzas extraídas del campo y que aluden, por lo tanto, a la riqueza de la experiencia. Las inspecciones generales, cuya reflexión a lo largo de los años sesenta sobre la evaluación del sistema educativo en su conjunto obedece a iniciativas aisladas y que es cuestionada por los gobiernos de izquierdas durante los años ochenta, se inscriben a veces en ese tipo de razonamiento.

Condenan las generalidades dudosas en materia de pedagogía y el «todo cuantitativo» que genera un instrumento como las evaluaciones estandarizadas de las adquisiciones de los alumnos, instrumentos que acompañan pero que no han anticipado y que se inscribe en una modernidad a la cual el cuerpo docente no está preparado de manera similar. Las inspecciones generales relevan el temor expresado por los docentes y los inspectores territoriales de una pérdida de su profesionalidad. Ellos también sabrían evaluar a sus alumnos. En ese contexto, los decisores políticos, concediendo una mayor o menor importancia a los argumentos de tal o tal grupo, desempeñan un papel de árbitro. El ministro Savary, por ejemplo, está muy preocupado por la buena puesta en marcha de los nuevos

programas, mientras que el gabinete de Jean-Pierre Chevènement parece concederle menos importancia.

El segundo foco está alimentado por las numerosas solicitudes de informes técnicos, sobre el funcionamiento del sistema educativo, dirigidos a varios actores por la nueva mayoría de izquierdas que accede al poder a partir de 1981. Franck Poupeau (2003) ofrece una primera descripción estadística de este fenómeno para el periodo 1974-1990 a partir de 238 publicaciones seleccionadas en la base de datos LOGOS de la Documentación francesa, que registra los informes públicos solicitados por el ministerio. Muestra que si, en proporción, los altos funcionarios del ministerio de Educación siguen siendo los primeros autores de estos informes (el 57% de los autores durante este periodo), los investigadores y los expertos externos (intelectuales, especialistas de disciplina, sociólogos, etc.) están cada vez más solicitados (el 30%), sobre todo entre 1981 y 1987. Esta situación es en sí misma una manifestación de una nueva necesidad política y coyuntural de evaluación.

Además, varios informes abogan explícitamente para un desarrollo de esta última. Así, puede leerse en el informe de la comisión presidida por Antoine Prost en 1983, sobre la reforma del liceo, que la puesta en marcha de un «dispositivo de evaluación y de prospección se impone. Tres razones militan en este sentido. Por una parte, el tamaño de la institución y la complejidad de los problemas a tratar hacen ineficaz la dirección actual. Por otra parte, la institución debe ser capaz de reaccionar a un entorno científico, técnico, económico y social en evolución constante. Por último, dese ser capaz de corregir los disfuncionamientos internos y especialmente de luchar de manera más eficaz contra el fracaso escolar» (Prost, 1983: 147).

El tercer foco es el del desarrollo, a nivel interministerial, de las primeras reflexiones sobre la evaluación de las políticas públicas, independientemente de los sectores de actividad, movimiento en el que participan ciertos actores del ministerio de Educación. Por ejemplo, entre los 440 participantes en el coloquio organizado los 15 y 16 de octubre de 1983 en la Escuela Nacional de Administración (ENA), coloquio que marca oficialmente los inicios de la evaluación de las políticas públicas en Francia (Spencehauer, 1998), el ministerio de Educación se sitúa en tercera posición en la lista de los ministerios, tras los ministerios de Hacienda y Fomento. El jefe del servicio estadístico participa en la publicación de una síntesis proveniente de este coloquio donde presenta los instrumentos del ministerio de Educación. (Nioche y Poincard, 1984).

En la línea de estas primeras reflexiones, la Comisaría general al Plan solicita ciertas evaluaciones en el ámbito de la educación, entre las cuales la más conocida es la evaluación de Antoine Prost sobre la política de democratización de la enseñanza llevada a cabo en Francia entre 1950 y 1980 (Prost, 1985). No

en vano, los resultados de este movimiento interministerial en el ámbito de la educación siguen limitándose a estas iniciativas puntuales

El cuarto foco agrupa a las actividades de dos tipos de actores que producen, de manera más o menos explícita, unos trabajos de evaluación. El primero es la *Cour des comptes*, que publica a partir de 1981 cuatro informes sobre el funcionamiento del sistema educativo, que van más allá de su mandato tradicional de control del buen uso de los fondos públicos. Estos informes interrogan la gestión de los liceos y colegios (1981), la enseñanza del segundo grado en los departamentos de ultra-mar (1984), la puesta en marcha del plan «Informática para todos» impulsado por Jean-Pierre Chevènement y la gestión de los maestros (1988).

Dos razones principales explican esta evolución de la *Cour des comptes* hacia estas encuestas temáticas. Las leyes de descentralización tienen como doble efecto de conducir la *Cour des comptes* a centrarse de nuevo en la acción estatal, dejando el control de los actores locales, entre los cuales se encuentra los EPLE, a las Cámaras regionales y territoriales de las cuentas, y a plantear la cuestión del efecto de la descentralización sobre las políticas educativas. Además, durante la oleada de nacionalizaciones, la *Cour des comptes* hereda de competencias antiguamente ejercidas por la Comisión de averiguación de las cuentas de las empresas públicas. Así, es llevada a valorar la gestión global de una empresa pública y, posteriormente, de cualquier organismo público.

Los investigadores constituyen el segundo tipo de actores. El Instituto de investigación sobre la economía de la educación de Dijon (IREDU) publica regularmente unos trabajos que manifiestan explícitamente su ambición evaluadora. A partir de 1983, la evaluación de los efectos de una escolarización en zona de educación prioritaria (ZEP) sobre los resultados de los alumnos de curso preparatorio o los trabajos que Alain Mingat ha llevado a cabo regularmente durante los años ochenta con la socióloga Marie Duru-Bellat sobre los efectos del funcionamiento de los colegios sobre el éxito y la orientación escolar de los alumnos, constituyen hoy en día unos ejemplos clásicos de investigaciones evaluadoras. El Instituto nacional de la investigación pedagógica (INRP) juega igualmente un papel importante a lo largo de este periodo. Hereda entre 1980 y 1987 de la representación de Francia en las encuestas internacionales lanzadas por el IEA. Los investigadores del INRP dirigen incluso la encuesta SIMS (*Second International Mathematics Study*) cuya concepción y puesta en marcha se producen en Francia entre 1980 y 1982.

Los resultados de esta encuesta y su metodología son presentados en las academias que han participado en la evaluación a un público generalmente compuesto por docentes que han tenido que gestionar las pruebas, de inspectores, de investigadores especialistas de las disciplinas evaluadas y de representantes de

la academia (Pons, 2008). El CEREQ, por su parte, pone en marcha durante ese periodo unas encuestas sobre la inserción de los jóvenes que abandonan el sistema educativo con diferentes niveles de cualificación. Si, inicialmente, estas encuestas son concebidas por los ministerios de tutela del CEREQ (ministerio de Educación y ministerio de Trabajo) como unas evaluaciones del rendimiento de ciertos títulos académicos, los investigadores consiguen sensibilizar las autoridades a la complejidad de la relación entre la formación y el empleo, y transforman progresivamente su dispositivo de encuesta durante ese periodo para tomar en consideración la trayectoria de los jóvenes hacia su primer empleo estable. La idea es valorar la rentabilidad de una formación en su conjunto.

El quinto y último foco alude a dos reformas que afectan la administración central del ministerio y que desembocan en unos textos oficiales que evocan la evaluación. La primera se inicia en 1984 con el ministerio de Jean-Pierre Chevènement y está marcada por la voluntad de ahorrar dinero y de racionalizar la gestión administrativa. Los decisores dotan así la administración central de una dirección general de la finanza y del control de gestión. De manera concomitante, los rectores de las academias de Caen y Amiens toman la iniciativa a lo largo del año escolar 1985-1986 de contratar a un gabinete de consultoras privadas para racionalizar la organización de su rectorado y realizar así unos ahorros. Una de las dos experiencias es un éxito.

El ministro decide lanzar varias convocatorias para poner en marcha unas formaciones-acción con unos gabinetes privados: la idea es que estos últimos asistan los altos funcionarios del ministerio de Educación en las reformas estructurales que conviene llevar a cabo en el seno de la administración central y desconcentrada. Así, tres gabinetes están en relación constante con el ministerio entre 1984 y 1988: Bossard consultants, Peat Marwick y Arthur Andersen. Varios grandes proyectos son lanzados, tales como la concepción de diferentes sistemas de información, o el dispositivo «puestos-empleos-personales» de gestión de los docentes. Esta colaboración permite difundir la práctica del control de gestión en el seno del ministerio, sabiendo que una de las etapas fundamentales consiste en evaluar los resultados de las decisiones puestas en marcha en comparación con los objetivos previamente definidos.

La nota de servicio del 12 de febrero de 1987, que introduce oficialmente esta práctica en el seno del ministerio, invita así «cada gestor, sea cual sea su nivel, a definir los objetivos a alcanzar; prever las condiciones y los medios de su puesta en marcha; organizar el seguimiento de la realización de estos objetivos; evaluar los resultados obtenidos y analizar el proceso que ha permitido alcanzarlos; y proponer las medidas eventuales de corrección de las acciones de las que se encarga». Así, la inspección general de la administración del ministerio de Educación (IGAEN), que tiene como primera misión de inspeccionar los servicios

sometidos a la autoridad y al control del ministerio de Educación en los ámbitos administrativos, financieros, contables y económicos, es dotada en 1984 de una nueva misión de evaluación.

La segunda reforma se inicia en 1986 y conduce a la creación, en febrero de 1987, de una dirección de administración central dedicada a la evaluación: la Dirección de la evaluación y de la prospectiva (DEP). La creación de la DEP está considerada a menudo como un momento importante en la institucionalización de la evaluación en Francia, de cara especialmente al rol clave que esta dirección jugará en los años noventa, y como la culminación lógica del dinamismo de los estadísticos del ministerio. No en vano, esta creación es menos el fruto de una decisión madurada y anticipada que el resultado de concurso de circunstancias generador de varias paradojas.

Primera paradoja: se produce en un contexto de profunda reorganización de la administración central que asiste a la supresión, entre septiembre de 1986 y febrero de 1987, de 30 de las 160 oficinas del ministerio, entre las cuales se encuentra el efímero Centro de evaluación y de prospectiva creado algunos meses antes, para hacer la síntesis de las informaciones útiles para la decisión y conducir o movilizar unos trabajos de prospectiva y de evaluación.

Segunda paradoja: el carácter eminentemente político de esta creación, a pesar de que sea la consagración de iniciativas técnicas y metodológicas llevadas a cabo por los estadísticos desde hace quince años. En el inicio del curso de 1986, el secretario de Estado de las Universidades, Alain Devaquet, en competencia con René Monory, primer ministro de la Educación que ejerce en un contexto de cohabitación, propone una reforma sobre el funcionamiento de las universidades que genera varias importantes manifestaciones en octubre y noviembre de 1986. Durante una de estas manifestaciones, un joven estudiante, Malik Oussekiné, es matado por la policía que reprime unos alborotadores que actúan al margen de las manifestaciones. La emoción nacional generada es considerable y ambos ministros son criticados por los medios de comunicación. En reacción, René Monory propone en enero de 1987 a Jacques Chirac, Primer ministro, lanzar un plan nacional de reflexión sobre el futuro del sistema educativo. Se pone en contacto con Jacques Lesourne, catedrático en la Escuela de las Artes y de los Oficios, y le pide que presida una comisión sobre lo que podría ser la escuela al horizonte 2000. Para René Monory, esta comisión debe permitir lanzar unas pistas de reflexión que su equipo deberá operativizar. Para ello, el ministerio debe dotarse de una dirección dedicada a la prospectiva, para anticipar las necesidades futuras y producir el plan Monory. Así, la necesidad política de preservar su imagen influencia directamente el contenido de esta reforma de la administración central.

Tercera paradoja: la misión de evaluación, que hará el éxito de esta dirección, es inicialmente secundaria para el equipo que se encuentra en el poder y su integración en el mandato de la DEP es casi anecdótica. Efectivamente, es sugerida al ministro por uno de sus colaboradores que tiene entre sus conocidos personales un experto norteamericano que le ha informado de los efectos positivos del desarrollo de la evaluación estandarizada en Estados Unidos.

Esta efervescencia de los años ochenta desemboca en 1989 en una serie de medidas que oficializarán la evaluación, además de hacerle tomar un camino particular, el de la evaluación del sistema educativo. En marzo de 1989, en pleno debate sobre el analfabetismo, el ministro Lionel Jospin anuncia que unas evaluaciones de las adquisiciones de los alumnos en la entrada en CE2 y en sexto serán llevadas a cabo cada año a partir de septiembre de 1989. La evaluación se convierte en un momento importante del inicio del curso. En junio, en un contexto político marcado por la voluntad del Primer ministro, Michel Rocard, de modernizar el funcionamiento de las administraciones públicas, Patrick Viveret entrega su informe sobre la evaluación de las políticas públicas, en el cual afirma que unas evaluaciones *ex ante* de las políticas públicas deben ser llevadas a cabo por el ministerio de Educación y que una reforma de sus cuerpos de inspección es necesaria (Viveret, 1989).

En julio, en la continuidad de las negociaciones abiertas con los sindicatos a partir de diciembre de 1988 sobre diferentes temas (trabajo colectivo de los docentes, creación de los IUFM, etc.), la Asamblea Nacional aprueba en primera lectura una ley de orientación cuyo quinto título está dedicado a la «evaluación del sistema educativo». El artículo 25 confía a las inspecciones generales la misión de proceder, «en relación con los servicios administrativos competentes, a unas evaluaciones departamentales, académicas, regionales y nacionales, que son transmitidas a los presidentes y a los ponentes de las comisiones encargadas de los asuntos culturales del Parlamento». Si este último no figura finalmente en el decreto de aplicación de esta ley para la inspección general del ministerio de Educación (IGEN), dado que el ministro es el único destinatario oficial de los informes de este cuerpo, éste es invitado claramente (especialmente en los programas de actividad de 1989 y 1992) a salir de su ámbito de especialidad inmediata para producir un análisis del funcionamiento global del sistema educativo (Pons, 2008). Un decreto análogo es promulgado en 1998 para los inspectores territoriales que intervienen a escala académica.

La «edad de oro» de los años noventa

La evaluación conoce un desarrollo considerable en los años noventa, hasta el punto de hacer la actualidad de la política educativa a lo largo de este periodo. En septiembre de 1990, Claude Thélot es nombrado director de la DEP. Este an-

tiguo alumno de la Escuela Politécnica y de la Escuela Nacional de la Estadística y de la Administración Económica impulsa en el seno del ministerio una política de fomento de la evaluación. Esta debe permitir estructurar un debate público que evoluciona frecuentemente en función de las pasiones del momento y de las posturas ideológicas, proponiendo unas constataciones objetivas y compartidas sobre el funcionamiento del sistema educativo como bases de una discusión colectiva y razonada sobre las acciones de remediación necesarias.

Para ello, la DEP desarrolla unas acciones en tres direcciones principales (Pons, 2010). Con el acuerdo de los gabinetes ministeriales sucesivos, se lanza inicialmente en una verdadera política de comunicación y de publicación sobre el funcionamiento del sistema educativo. Se trata de valorizar, a veces a través de unas presentaciones ante la prensa, las grandes encuestas presentadas en las publicaciones existentes, y de proponer nuevos soportes de información estadística, concebidos como unos instrumentos de evaluación y de ayuda a la evaluación. Así, el año 1992 coincide con la publicación del primer número del *Estado de la escuela*, un folleto de unas cincuenta páginas que presenta unos 30 indicadores claves sobre el coste, la actividad y los resultados del sistema educativo, con el objetivo de valorar su funcionamiento y de influenciar el debate parlamentario sobre el presupuesto del ministerio de Educación, e incluso el debate público en su conjunto. El año siguiente, el mismo tipo de documentos es declinado por regiones en *Geografía de la escuela*.

Estas publicaciones son masivamente difundidas en papel a todos los actores del sistema educativo (aproximadamente 45.000 ejemplares) y posteriormente en Internet al final del periodo. La DEP solicita igualmente de manera activa los investigadores a través de múltiples convenios de investigación, de convocatorias (sobre la inversión en la escuela en 1992 o sobre la violencia en la escuela en 1997) o de instrumentos de evaluación que pone en marcha o que desea hacer analizar (por ejemplo, el análisis del estudio internacional IALS en 1995). Por último, la DEP pone a disposición de los actores del sistema educativo varios instrumentos estadísticos de evaluación (como las evaluaciones estandarizadas de las adquisiciones de los alumnos, nacionales e internacionales) o de ayuda a la evaluación (cuenta de la educación, base central de gestión que propone una serie de indicadores estadísticos, indicadores sobre el resultado y el valor añadido de los centros, paneles de alumnos), con el fin de que éstos los utilicen para desarrollar a todos los niveles del sistema educativo la «cultura de la evaluación» que Thélot desea implantar (Thélot, 1993: 26).

Por su parte, en 1989, 1990 y 1991, las inspecciones generales se lanzan en tres oleadas de evaluación de los centros de enseñanza secundaria. Como consecuencia de una solicitud política relativamente vaga y repentina, los dos inspectores generales que dirigen ese trabajo deben concebir solos este nuevo ejercicio

en un periodo muy corto. Para ello, uno de ellos busca en la experiencia profesional acumulada durante las expertizas realizadas para la OCDE y en el ejemplo de los inspectores de su Majestad de Inglaterra para proponer una metodología que intenta vincular una evaluación de la enseñanza de las disciplinas con la del funcionamiento de los centros. Estas evaluaciones constituyen una innovación importante para el cuerpo desde un punto de vista organizacional y conceptual. Deben trabajar juntos, a una escala determinada (el centro), mezclando unos puntos de vista segmentados que han podido construir hasta entonces, sobre los aspectos pedagógicos para la IGEN y sobre el funcionamiento administrativo y contable para la IGAEN (Pons, 2008; 2010).

Esta nueva metodología, creada en unos quince días, inspira directamente el rector Claude Pair cuando, en 1990, pone en marcha unas auditorías de centro en la academia de Lille. A partir de junio de 1990, en efecto, su proyecto académico titulado «En marcha hacia el año 2000» anuncia una auditoría sistemática de todos los centros. Estas auditorías han tenido lugar entre 1991 y 1996 y pretenden ayudar los centros a formular su proyecto pedagógico, en conformidad con la ley de 1989. El curso 1991-1992 es un año de experimentación. Un grupo de reflexión interna a la academia elabora una metodología de investigación en junio de 1991. Es experimentada en 126 centros durante el curso escolar 1991-1992. El rector anuncia posteriormente, en mayo de 1992, su voluntad de auditar sobre esta base todos los centros de la academia. El objetivo es triple: provocar el autoanálisis por el centro de su propia situación, poner de manifiesto para las autoridades académicas los problemas del centro y ayudar a la contractualización entre los centros y las autoridades académicas ofreciendo una constatación la más objetiva posible.

A pesar del cambio de rector en 1993, la operación es mantenida y concierne finalmente a 521 centros (Dasté, 2002; Verdière, 2001). Si las evaluaciones realizadas por las inspecciones generales, claramente participativas, son un vector de fuerte difusión a nivel local de la importancia para las autoridades centrales del desarrollo de una «cultura de la evaluación», si las auditorías de Lille representan, sin lugar a dudas, el intento más importante de evaluación sistemática de los centros a escala de una academia, estas experiencias siguen siendo puntuales.

No en vano, otros actores producen unos trabajos de evaluación durante los años noventa, pero de manera dispersa y según unas lógicas autónomas. Como a lo largo de la década anterior, los magistrados de la *Cour des comptes* y los investigadores en educación publican varios trabajos de carácter evaluativo, en conformidad con sus tradiciones de análisis (Pons, 2010). La novedad proviene de las organizaciones internacionales que ponen en marcha diferentes encuestas de gran magnitud poco conocidas por aquel entonces en Francia. La IEA lanza dos evaluaciones internacionales importantes durante ese periodo. En 1991, la

encuesta *Reading literacy* evalúa las competencias en lectura de alumnos de 9 y 14 años en 31 países. Francia, que evalúa las competencias de los alumnos de 14 años, se sitúa en la parte alta de la clasificación, con Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Nueva Zelanda. En 1993, el estudio TIMSS evalúa las competencias en matemáticas y en ciencias de cerca de medio millón de alumnos de 40 países participantes. En este caso también, diferentes edades son tomadas en consideración. Francia evalúa sus alumnos en ambas disciplinas en tres edades diferentes (13, 15 y 17 años). Se sitúa de nuevo en la parte alta de la clasificación en la mayoría de las competencias evaluadas y es incluso primera del grupo de países que han interrogado sus alumnos al final de la enseñanza secundaria. La OCDE, por su parte, concibe diferentes instrumentos de evaluación de los sistemas educativos durante los años noventa, como los indicadores estadísticos comparativos y armonizados sobre el coste, el rendimiento y los resultados de los sistemas educativos de los países miembros, dando lugar a partir de 1992 a la publicación anual *Miradas sobre la educación*, los análisis de política nacional de educación o, para el final del periodo, el estudio PISA que evalúa las competencias de los alumnos de 15 años en tres ámbitos específicos.

No en vano, esta dinámica se rompe claramente con la llegada de Claude Allègre al ministerio de Educación en junio de 1997. Esta ruptura se manifiesta por la reorganización interna de la DEP, el desacredito generado por el ministerio sobre los datos públicos proporcionado por esta última a través de varias declaraciones que han suscitado numerosas polémicas (como sobre la cifra de absentismo de los docentes o la proporción de alumnos que no dominan las competencias básicas en lectura), el control político ejercido sobre las publicaciones de los inspectores generales, sus encuentros con los actores del sistema educativo y la defensa de un modelo de evaluación externa que se opone a la concepción defendida por Thélot hasta entonces (Pons, 2010).

Las incertidumbres de los años 2000

Desde esta ruptura, la institucionalización de la evaluación parece más incierta. Varios fenómenos dan cuenta de estas dudas. Las inspecciones generales se lanzan, por ejemplo, entre 1998 y 2006 en una amplia campaña de evaluaciones de la enseñanza en las académicas. Este ejercicio es relativamente original para ese cuerpo en la medida en que supone contemplar todos los aspectos de la enseñanza a escala de un territorio educativo. Le permite encontrar un nuevo posicionamiento institucional en un sistema descentralizado y desconcentrado, ya que éste debe garantizar la cohesión nacional de la política educativa en todo el territorio galo. Requiere la constitución de guías metodológicas, un trabajo por parte de dos inspecciones para armonizar su ámbito de expertaza y una mejor toma en consideración de los datos estadísticos producidos por sus socios.

No en vano, la propia naturaleza de estas evaluaciones es debatida en el seno del cuerpo y todos sus miembros no participan en ellas. El ejercicio suscita varias reacciones negativas por parte de los rectores para los cuales las inspecciones generales, que constituyen igualmente un gran cuerpo del Estado, dependen directamente del ministro, y no son legítimas para evaluar sus políticas (Pons, 2004). Estas evaluaciones no están formalmente vinculadas al procedimiento de contractualización entre la administración central y las academias, que se desarrolla a partir de 1998. Por último, no son reconducidas después del primer ciclo de encuestas.

La DEP, por su lado, debe reconstruirse. Cuando el nuevo director llega a la cabeza de este organismo en la primavera del año 2000, impulsa una política que desea relanzar las publicaciones, realizar declaraciones y presentaciones ante la prensa, reactivar los contactos con los investigadores, reabrir el acceso a las bases de datos (a los investigadores, a la Comisaría general al Plan, etc.) y reanudar las relaciones con las demás direcciones de la administración central. Estas prioridades habían sido descuidadas a lo largo del periodo anterior y estaban en el fundamento de la estrategia de expansión de la DEP en los años noventa. No en vano, la dirección no pone en marcha nuevos instrumentos de evaluación a lo largo del periodo y conoce cuatro reorganizaciones entre 1997 y 2007, lo que altera su funcionamiento interno.

En noviembre de 2000, Jack Lang crea un Alto Consejo de la evaluación de la escuela (ACEE), cuya presidencia es confiada a Claude Thélot y la secretaría general está asegurada por la DEP, sabiendo que el objetivo es relanzar la evaluación en el ministerio y producir consenso sobre ciertos temas después de un periodo tumultuoso. No tiene como misión evaluar el sistema educativo sino hacer el balance de esta evaluación en diferentes ámbitos. El ACEE, instancia pluralista que agrupa a 35 miembros (sindicatos, expertos, investigadores, representantes de las administraciones locales y estatales, padres de alumnos, etc.) publica en cuatro años 22 informes y avisos sobre diferentes temas (la evaluación de los liceos, la repetición de curso, el efecto de la reducción del tamaño de las clases, la recepción en Francia de las comparaciones internacionales) y a veces muy sensibles (la evaluación de las prácticas docentes). A pesar de ello, el ACEE cesa sus funciones en noviembre de 2005 tras la creación del Alto Consejo de la Educación (ACE) como lo estipula la nueva ley de orientación de abril de 2005.

Esta última marca un nuevo giro en la historia de la evaluación invitando los actores y responsables del sistema educativo a pasar a una lógica de resultado. El informe que figura en anexo de la primera versión propuesta por el gobierno en enero de 2005 retoma explícitamente los objetivos comunes definidos por los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en marzo de 2000 en la cumbre de Lisboa para convertirlos en unos objetivos oficiales del sistema francés. Otros

objetivos cifrados que convendría alcanzar entre 2006 y 2010 son mencionados. Conciernen unos dispositivos variados (los grupos de lengua, los dispositivos-relevo, las enfermeras en los centros, etc.). El informe evoca también la puesta en marcha de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas, aprobada a la práctica unanimidad por la Asamblea nacional en agosto de 2001 y entrada en vigor el 1 de enero de 2006. Presentada como una novedad por la dirección del sistema educativo, dicha ley orgánica, que condiciona la atribución de fondos públicos para la realización de objetivos mencionados en los diferentes programas de acción y evaluados a través de indicadores estadísticos, «supone un dispositivo de evaluación que permita, en cada nivel, valorar la pertinencia de los objetivos fijados. Esta evaluación es realizada por la administración central, el ACE, los cuerpos de inspección y las autoridades académicas.

No en vano, esta nueva configuración genera sus propias ambigüedades, como la acumulación a nivel central de los diferentes procedimientos de auditoría en la estela de la ley orgánica desde 2005 (Pons, 2008), el control político creciente sobre las publicaciones de los inspectores generales y de la Dirección de la evaluación y de la prospectiva del resultado (Pons, 2010) o el uso más o menos controlado de las comparaciones internacionales (especialmente PISA) en los discursos de los ministros sucesivos (Mons y Pons, 2010). Genera también sus propias incertidumbres, como lo indican las dudas actuales en materia de evaluación del zócalo común de conocimientos y de competencias instaurado por esta misma ley de orientación.

Conclusión

Este repaso histórico pone de manifiesto que la institucionalización de la evaluación en Francia desde los años setenta reviste un carácter secundario en el sentido de que la evaluación constituye a menudo una prioridad de segundo rango para los decisores y justifica raramente la creación de organizaciones *ad hoc* y especializadas, excepto el ACEP. La evaluación está confiada siempre a unos actores que la preceden (inspectores, estadísticos) y están más o menos proclives a aceptar sus implicaciones, o a unas organizaciones cuyo mandato es más amplio (ejemplo del ACE). La misión de evaluación es adoptada a menudo en el marco de procesos de reforma más globales (reforma del servicio estadístico en los años setenta, reformas de la administración central durante los años ochenta, ley de orientación de 1989, paso a la ley orgánica, etc.), de la que es un elemento entre otros tanto. Las evaluaciones estandarizadas de las adquisiciones de los alumnos son inicialmente una de las aplicaciones estadísticas posibles de los múltiples cambios técnicos que conoce el servicio estadístico durante los años setenta y ochenta. En 1987, la DEP es creada para asegurar su misión prospectiva. Teniendo en cuenta esta demanda de evaluación incierta por

parte de los decisores, es principalmente la oferta de evaluación por los evaluadores que explica las grandes inflexiones conocidas por esta actividad desde los años setenta (Pons, 2010). ¿Quiénes son entonces los evaluadores y qué hacen en materia de evaluación? ¿Esta nueva actividad es problemática para ellos?

Bibliografía

- BONBOIR, A. (1972): *La docimologie*. Paris: PUF.
- BROADFOOT, P. (2000): «Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'Etat évaluateur», *Revue française de pédagogie*, nº130, 43-56.
- DASTÉ, P. (2002): *Les évaluations des lycées et les usages de ces évaluations*, rapport établi à la demande du HCEE.
- IGEN-IGAENER, (2005): *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école?* Paris: MEN.
- LANGOUËT, G. (1985): *Suffit-il d'innover? L'exemple des collèves*. Paris: PUF.
- LUC, J-N. (1985): *La statistique de l'enseignement primaire, XIX-XX siècles. Politique et mode d'emploi*. Paris: Economica.
- MERLE, P. (1998): *Sociologie de l'évaluation scolaire*. Paris: PUF.
- MONNIER, E. (1987): *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica.
- MONS, N. y PONS, X. (2006): *Les standards en éducation dans le monde francophone: une analyse comparative*. Neuchâtel: IRDP.
- NIOCHE, J-P. y POINSARD, R. (1984): *L'évaluation des politiques publiques en France*. Paris: Economica.
- PAUL, J-J. (2007): *Économie de l'éducation*. Paris: Armand Colin.
- PONS, X. (2008): *L'évaluation des politiques éducatives, entre finalités pédagogiques et stratégies de pouvoir professionnel*, mémoire de DEA, Paris, Sciences Po.
- PONS, X. (2008): *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Thèse de doctorat, Paris, Sciences Po.
- PONS, X. (2010): *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrente*. Paris: PUF.
- POUPEAU, F. (2003): *Une sociologie de l'Etat. L'école et ses experts en France*. Paris: Raisons d'agir.
- PROST, A. (1983): *Les lycéens et leurs études au seuil du XXI siècle*. Paris: CNDP.
- PROST, A. (1985): *La politique de démocratisation de l'enseignement: essai d'évaluation, 1950-1980*, rapport pour le Commissariat général au Plan, Paris, Université de Paris.

- ROBERT, A. (2010): *L'école en France, de 1945 à nos jours*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- SPENLEHAUER, V. (1998): *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France, IEP de Grenoble.
- THÉLOT, C. (1993): *Évaluation du système éducatif. Coûts, fonctionnement, résultats*. Paris: Nathan.
- VERDIÈRE, J. (2001): *Les pratiques d'évaluation du travail d'enseignement*, Thèse de doctorat, Université Lille 1.
- VIVERET, P. (1989): *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue du Revenu minimum d'insertion*. Paris: La Documentation française.
- VOGLER, J. (1996): *L'évaluation*. Paris: Hachette.

