



## LA MEJORA DE LA IGUALDAD Y LA CALIDAD EN LA ENSEÑANZA: EL CASO DE HOLANDA

GEERT W. J. M. DRIESSEN (\*)

**RESUMEN.** Este artículo se basa en el programa nacional de enseñanza de Holanda dirigido a mejorar las oportunidades educativas de los niños más desfavorecidos: el Programa de Prioridades Educativas (EPP). El EPP se llevó a efecto durante el periodo comprendido entre 1985 y 1998. Se complementó con un programa nacional de evaluación a gran escala, en el que participó aproximadamente un 10% de los centros escolares de Primaria de Holanda (es decir, 700 centros y unos 35.000 alumnos). Este artículo describe los antecedentes, los objetivos, los contenidos, las teorías subyacentes, el contexto internacional, la evaluación y los efectos del EPP. Con respecto a estos últimos, nos centraremos fundamentalmente en los resultados globales de los estudios longitudinales cuantitativos, correspondientes al periodo 1986-1992. El artículo comenta estos resultados y luego dirige una mirada hacia el futuro. Esto es importante, dado que desde 1998 el EPP ha pasado a ser el Programa Local de Oportunidades Educativas, un nuevo enfoque en el que los términos descentralización, desregulación y creciente autonomía adquieren vital importancia. Este nuevo plan incorpora nuevos aspectos referentes a la igualdad así como a la calidad. Al final del artículo se hace una breve presentación de algunas de las experiencias más recientes en cuanto a mejora de la calidad educativa: sistemas de monitorización de alumnos, tablas de clasificación y sistemas de control de calidad.

### LA LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Durante los años sesenta y setenta se llevaron a cabo, en algunas de las ciudades más importantes de Holanda, algunos programas de enseñanza compensatoria y otros dirigidos a conseguir una mayor implicación de los padres en la trayectoria escolar de sus hijos. Dichos programas tenían como objetivo mejorar las oportunidades educativas de los niños residentes en los

barrios de la clase obrera. A pesar de los decepcionantes resultados obtenidos, tanto en Holanda como en otros países (Scheerens, 1987), estas iniciativas locales fueron adoptadas por el Plan Nacional de Prioridades Sociales [Onderwijsstimuleringsbeleid] de 1974. El objetivo de dicho plan era, también, el de combatir las carencias de los niños de la clase trabajadora, creando centros escolares dotados de recursos adicionales. Aproximadamente durante esta misma época, empezó a cobrar

(\*) Universidad de Nijmegen, Holanda.

importancia el número de hijos de inmigrantes que se incorporaban al sistema de enseñanza holandés. Dado que muy pronto se hizo evidente que la mayoría de estos niños experimentaban grandes problemas dentro del sistema de enseñanza holandés, el Gobierno comenzó a ofrecer una serie de recursos adicionales a los centros escolares, conforme al Plan de Minorías Culturales [Culturele Minderhedenbeleid]. La asignación de estos recursos dependía, entre otras cosas, del tiempo que los niños en cuestión llevaban residiendo en Holanda.

Durante los años siguientes, la convicción de que los problemas que experimentaban los niños inmigrantes eran los mismos que los que afectaban a los niños holandeses de clase trabajadora fue ganando terreno. Sin embargo, las medidas destinadas a mejorar su situación seguían siendo fragmentadas, incoherentes e improvisadas. Además de todo ello, las evaluaciones realizadas sobre varios planes de prioridades y programas compensatorios, aplicados en Holanda, demostraron que dichos programas podían hacer muy poco para mejorar las oportunidades de los niños más desfavorecidos. En resumen, el futuro de un programa educativo para mejorar la situación de estos niños no era muy esperanzador. Sin embargo, durante este mismo periodo empezaron a publicarse, cada vez más, estudios sobre la situación educativa de desventaja que sufrían estos niños y todos ellos parecían indicar que el cambio debía ser de tipo estructural y más a largo plazo. Para asegurar los recursos existentes, garantizar la continuidad del programa compensatorio y simplificar la regulación vigente, en 1985, los dos planes, esto es, el Plan de Prioridades Sociales y el Plan de Minorías Culturales, se integraron en el Plan de Prioridades Educativas [Onderwijsvoorrangsbeleid: OVB]. Parte de este plan está todavía vigente, si bien con el tiempo se han hecho algunas pequeñas modificaciones y, concretamente en el año 1998-99, algunos cambios importantes.

## EL PLAN DE PRIORIDADES SOCIALES

### OBJETIVOS Y COMPONENTES

#### OBJETIVOS

El objetivo primordial del Plan de Prioridades Sociales (EPP) fue el de reducir o eliminar las desventajas educativas que sufren algunos niños como consecuencia de circunstancias culturales, económicas y sociales. Los grupos a los que iba dirigido eran niños nativos y no nativos del país, cuyos padres pertenecían a un nivel educativo y profesional bajo. Los esfuerzos del EPP se concentraron, al principio, en elevar el nivel de aritmética y lenguaje en los centros de Primaria. A partir de varios estudios, había quedado claro que el bajo rendimiento en estas áreas es el que configura el factor inhibitorio que más afecta a estos niños durante su trayectoria escolar. Los principios, objetivos e instrumentos del EPP se desglosaron en un Programa de Prioridades Educativas. El primer plan, desarrollado durante el periodo 1985-1989, contenía los siguientes aspectos:

- La organización de actividades dirigidas a mejorar el rendimiento y los logros académicos de los niños desfavorecidos.
- La regulación referente a la asignación de recursos a los centros de Primaria.
- Las Áreas de Prioridades Educativas.
- Las intenciones del plan con respecto a la Enseñanza Intercultural.
- La regulación relativa a la facilitación de recursos a los niños de Secundaria pertenecientes a minorías étnicas.

Aunque la mayoría de estos aspectos se refieren directamente a la mejora de las oportunidades en el caso de los niños desfavorecidos, la Enseñanza de Cultura y Lenguas Minoritarias [Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur] y la Enseñanza Intercultural [Intercultureel Onderwijs], fueron, en

cierta medida, puestos en marcha con otras intenciones.

#### MINORÍAS LINGÜÍSTICAS Y ENSEÑANZA CULTURAL

El programa de Minorías Lingüísticas y Enseñanza Cultural (MLCT) ha sido objeto de controversia desde su concepción, en 1970, debido sobre todo a los objetivos que para el mismo se formularon (y no sólo en Holanda; ver Lam, 1992; Driessen, 1996b). El oficial y subvencionado MLCT estaba abierto a alumnos inmigrantes, especialmente a los del área mediterránea (Turquía y Marruecos). Estos alumnos podían acudir a las clases MLCT durante 2 horas y media por semana, en horario escolar, y 2 horas y media por semana fuera del horario de clase.

A lo largo de toda su historia, el MLCT se ha dirigido, entre otras cosas, a facilitar la reintegración de los niños inmigrantes para su regreso a sus países de origen, promover su integración dentro de la sociedad holandesa, desarrollar un auto-concepto positivo, reducir la distancia que separa el entorno escolar del entorno doméstico y contribuir a la integración intercultural. Durante la segunda mitad de los años ochenta, el MLCT fue considerado como un medio para mejorar el rendimiento académico de los niños inmigrantes. Durante dicho periodo, la idea de que el dominio de la lengua materna favorece el aprendizaje del holandés iba ganando cada vez más terreno. En el afán de mejorar el aspecto lingüístico, el componente cultural quedó completamente relegado (de ahí que pasara a llamarse MLT). Al mismo tiempo, varios estudios mostraban que la puesta en práctica del MLCT era muy problemática, al tiempo que se constataba que los objetivos del MLCT no se estaban consiguiendo (Driessen y Van der Grinten, 1994).

Al principio de la década de los noventa, el clima existente hasta ese momento, en

relación con las minorías étnicas, cambió. Hasta aquel momento había sido bastante permisivo. Sin embargo, cada vez más estudios demostraban que la situación de estas minorías, con respecto a la enseñanza, apenas había mejorado y que sus perspectivas dentro del mercado laboral eran todavía muy desfavorables. Bajo estas condiciones, dejó de considerarse tabú plantear algunas demandas. Fue entonces cuando se realizó otro cambio dentro del MLT. En los cursos más bajos de la Enseñanza Primaria, la lengua materna empezó a funcionar como un idioma auxiliar para el aprendizaje del holandés y del resto de las materias escolares. En los cursos más altos, la lengua de los inmigrantes podía aprenderse como otra asignatura más, formando parte de la política cultural que venía aplicándose.

Desde el año escolar 1998-99 han ido sucediéndose otros cambios. Por ejemplo, desde esa fecha, el MLT fue rebautizado como Enseñanza de Lenguas Vivas no Indígenas [Onderwijs in Allochtone Levende Talen]. El Gobierno decide adoptar un enfoque descentralizado, delegando sus responsabilidades en los ayuntamientos y los centros educativos. Por otra parte, el MLT, como asignatura, se ofrece como actividad extracurricular, es decir, fuera del horario de clases (Driessen, 1997).

#### ENSEÑANZA INTERCULTURAL

Dentro del contexto holandés, el término Enseñanza Intercultural (ICE) ha venido siendo utilizado por el Gobierno desde principios de los años ochenta. En general, no se sabe muy bien a qué se refiere. Posiblemente, la mejor manera de interpretarlo sería como una variación de lo que en otros países, como el Reino Unido o Estados Unidos, recibe el nombre de Enseñanza Multicultural (ver Banks, 1993).

Durante esa década, el Gobierno holandés consideró el ICE como un medio

importante para llevar a efecto la «interculturación», o dicho de otro modo, un proceso multilateral para conocerse unos a otros, aceptándose y valorándose como son y abriéndose a otras culturas. El Gobierno partía de la idea de que los alumnos crecen dentro de una sociedad multicultural. Esto es algo que debía reflejarse en todas las asignaturas escolares en las que fuera posible. No debía considerarse como un objetivo aislado en sí mismo, sino como punto de partida para todas las asignaturas.

Durante un breve lapso de tiempo, se puso especial énfasis en la importancia de la autoestima. Más tarde, este aspecto sería transferido al MLCT. También se añadiría lo siguiente: la lucha y la prevención contra problemas como la estigmatización, los estereotipos, la discriminación y el racismo, basados en diferencias étnicas y culturales. Sin embargo, con el paso de los años, el aspecto cognitivo ha ido recibiendo cada vez más atención, enfatizándose el conocimiento de la procedencia, las circunstancias y la cultura de los demás, por parte de los alumnos nacidos en Holanda y de los pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, así como la percepción de que los valores, normas, costumbres y circunstancias determinan el comportamiento de las personas. Además de unos objetivos afectivos y socio-psicológicamente orientados, tales como el respeto, la aceptación y la autoestima, el programa incorporó otros de carácter cognitivo. Así, el ICE empezó a considerarse como un instrumento útil para combatir la desigualdad estructural, en tanto en cuanto dicha desigualdad se alimentaba de prejuicios y discriminación raciales (ver Fase, Kole, Van Paridon y Vlug, 1990).

En cuanto a su aplicación práctica, el Gobierno tenía en mente la utilización de los siguientes recursos e instrumentos concretos: información al público, elaboración de directrices y folletos, desarrollo de cursos educativos subvencionados, cursos

de formación permanente para profesores en activo e imposición a las instituciones de formación del profesorado de programas que dedicaran la debida atención a la vida dentro de una sociedad multiétnica y multicultural. Además, se pretendía poner en práctica un proyecto piloto, por lo que a algunos centros se les ofreció la posibilidad de experimentar con el diseño del ICE. La función rol-modelo era de esencial importancia en este caso, ya que así otros centros podrían también desear poner en práctica estos proyectos.

Sobre los comienzos y el diseño del ICE se han realizado sólo unos cuantos estudios y casi ninguno acerca de los efectos del ICE sobre los alumnos. Hacia mediados de los años ochenta, Fase y Van den Berg (1985) concluyeron que el proyecto no había llegado muy lejos: los centros daban menos prioridad al ICE que a otras actividades. Es más, no había evidencias de que el ICE produjera efecto alguno. Algunos años más tarde, Fase, Kole, Paridon y Vlug (1990) realizaron una nueva investigación en la que se concluía que los resultados del proyecto seguían siendo poco alentadores. El ICE era, sencillamente, un tema al que se le prestaba muy poca atención. En efecto, su aplicación quedó restringida a los centros escolares multiétnicos.

En los documentos más recientes del EPP, el ICE ya no se menciona; aparentemente, se ha decidido separar completamente el ICE de los programas de enseñanza compensatoria.

#### PERSONAL Y ÁREAS

Los componentes de «personal» y «áreas» tienen como fin específico mejorar las oportunidades educativas de los grupos objetivo del EPP. Dentro del *componente de áreas*, que ha sido recientemente abandonado, los centros de Primaria y de Secundaria, así como las instituciones de bienestar social tales como bibliotecas y

guarderías, trabajaron juntos y unieron sus esfuerzos para combatir las desventajas que afectan a algunos alumnos. Las «áreas» son Áreas de Prioridad Educativa (EPAs) [Onderwijsvoorrangsgebieden], en las cuales la acumulación de factores de desventaja produce un alto grado de privación educativa. La idea que subyacía al enfoque del área era la de que algunas de las causas de la desventaja educativa se situaban fuera de la escuela y por tanto también deberían tratarse fuera de la misma. En sus comienzos, en el año 1986, existían 70 áreas prioritarias. Basándose en el plan de áreas, cada área recibía anualmente una suma de dinero destinada a la coordinación de las actividades prioritarias para la puesta en práctica de unos proyectos específicos. Dichas actividades incluían: actividades preescolares con padres e hijos; proyectos de promoción de la lectura en colaboración con bibliotecas; proyectos para la realización de «los deberes para casa»; proyectos de control de asistencia y orientación para tratar el problema del absentismo escolar y el abandono prematuro de los estudios.

Dentro del *componente de personal*, que actualmente sigue vigente, se proporciona, a los centros de Primaria, personal adicional sobre la base de la composición étnica y socio-económica de su alumnado. Para la asignación de estos recursos, se diferencia entre varias categorías de alumnos desfavorecidos. Dicha diferenciación se hace a partir del llamado factor de peso, que se basa en el nivel educacional y profesional de los padres y en el país de origen. En líneas generales, esto supone que:

- A los niños perteneciente a minorías étnicas se les asigna 1,90.
- A los niños cuyos padres viven en rulots se les asigna 1,70.
- A los niños cuyos padres viven en barcasas se les asigna 1,40.
- A los niños cuyos padres son holandeses de clase obrera se les asigna 1,25.
- A otros niños «simplemente» se les asigna 1,00.

Las primeras cuatro categorías componen los grupos objetivo del EPP, ya que la última categoría es la que no sufre desventaja. En su definición de lo que es un niño perteneciente a una minoría, el Ministerio de Educación toma en cuenta el país de nacimiento de los padres. Cuando al menos uno de los padres ha nacido en un país mediterráneo o lo que anteriormente fue una colonia o es un refugiado, el niño es considerado como perteneciente a una minoría. En los inicios del EPP, durante el año escolar 1986-87, el 51,9% de los alumnos de Primaria pertenecía a la categoría del 1,00, el 38,8% a la categoría del 1,25 y el 8,9% a la categoría del 1,90; sólo un 0,1 y un 0,3% de los alumnos se encontraban en la categoría del 1,40 y 1,70. En el año escolar de 1993-94 estos porcentajes eran del 55,3, 33,0, 11,3, 0,1 y 0,3, respectivamente. Esto significa que casi la mitad de los alumnos de Primaria pertenecían a la categoría de los desfavorecidos. En la práctica, el número de profesores extra del EPP varía considerablemente. En el año escolar de 1993-94, el 42,3% de los centros escolares no recibieron apoyo de personal extra. A otro 40,7% se le proporcionó menos de un profesor extra. Por ejemplo, los centros escolares con más de un 75% de alumnos de 1,25 no reciben, como media, más de un profesor extra. Por otro lado, los centros con más de un 50% de alumnos del 1,90 reciben, en promedio, más de tres profesores extra. Por tanto es correcto concluir que el componente de personal en el EPP configura, esencialmente, un programa dirigido a las minorías étnicas.

La asignación de los factores de peso se ha producido sobre la base del alcance de la desventaja educativa en combinación con la cantidad de recursos financieros disponibles. El EPP fue, fundamentalmente, un plan de recursos. El promedio de los factores de peso de los alumnos, en los centros, determinaba el número de profesores asignados. Los centros pertenecientes a áreas prioritarias se beneficiaron del componente de personal así como del componente de área.

Los centros escolares y las EPAs eran, en gran medida, libres para elegir cómo deseaban utilizar los recursos asignados y para adaptar el EPP a su situación concreta. No obstante, el fin siempre fue el mismo: reducir la desventaja educativa de los alumnos objetivo del EPP. Algunos ejemplos de las actividades escolares llevadas a cabo son: la mejora de contactos entre profesores y padres, instrucción extra en el idioma que se habla en casa del alumno, lecciones extra de holandés como segundo idioma (DSL) y enseñanza compensatoria (ver Tesser, 1994). Sin embargo, los resultados de las investigaciones demostraron que la mayoría de los centros escolares utilizaban (y siguen utilizando) los recursos para reducir el número de alumnos por clase, lo que significa que todos los alumnos de la clase, y no exclusivamente los de los grupos-objetivo del EPP se benefician de la financiación extra. Como en la asignación de profesores no se hace distinción entre el personal habitual del centro y el personal adicional, basado en el número de alumnos desfavorecidos, los centros escolares, a menudo, no son conscientes del hecho de que están recibiendo una ayuda financiera extra.

En el nivel de Enseñanza Secundaria no existían esquemas de recursos similares a los de la Enseñanza Primaria, aunque los niños pertenecientes a minorías podían, temporalmente, tener acceso a los recursos previstos por los programas dirigidos a facilitar su entrada en el sistema de enseñanza holandés, como por ejemplo las clases de holandés como segundo idioma o las clases internacionales de transición (ver Fase, 1994).

#### ASPECTOS RELACIONADOS

##### **El nivel de preescolar y los programas de primera escolarización**

Una de las primeras conclusiones de la investigación que se ha llevado a cabo, sobre la situación educativa de los grupos desfa-

vorecidos, es que los alumnos pertenecientes a minorías étnicas sufren un retraso considerable al comenzar la Enseñanza Primaria y que dicho retraso no se recupera con el paso de los años. Ésta es la razón por la cual para combatir y prevenir las desventajas, la atención recae, cada vez más, en los primeros años de escolarización y en el periodo preescolar. A nivel nacional y local se han desarrollado todo tipo de programas de intervención, ya sea en el hogar o en el centro escolar, para los niños entre 0 y 6-7 años de edad. En estos esfuerzos, el énfasis se pone, fundamentalmente, en el desarrollo lingüístico y cognitivo de los niños, que puede combinarse con un apoyo educativo para los padres. Estos programas, a menudo, se basan en programas y estrategias de educación compensatoria, similares a los desarrollados en Estados Unidos (ver Blok y Leseman, 1996; Combes, 1995; Leseman, Otter, Blok y Deckers, 1998). En la segunda mitad de la década de los ochenta, este enfoque sobre la desventaja educativa recibió un importante impulso gracias a la introducción de una serie de proyectos llamados proyectos «paso a paso» (ver Eldering y Vedder, 1993; Kook, 1996).

##### **El holandés como segundo idioma**

Desde su entrada en la guardería, los niños que pertenecen a minorías étnicas ya muestran importantes retrasos, con respecto a su nivel de holandés, cuantificables entre 13 y 21 meses, de acuerdo con un estudio realizado por Driessen (1996b) con niños de 6 años. Los problemas de estos niños están directamente relacionados con las dificultades en el lenguaje. Pero no sólo al principio de su trayectoria escolar; también en la Enseñanza Primaria y Secundaria, el bajo nivel de dominio del holandés supone un obstáculo insuperable (Driessen, 1992, 1995). Ésta es la razón por la que se han desarrollado métodos y materiales de enseñanza adaptados a la situación

específica de los inmigrantes. En este sentido, se presta una atención muy especial a la enseñanza de vocabulario ya que cada vez parece más claro que estos niños simplemente no conocen suficientes palabras en holandés, lo cual afecta negativamente a su rendimiento en todas las materias escolares (ver Appel y Vermeer, 1996).

### **El paso de la escuela al trabajo**

El paso de la escuela al trabajo, a menudo, representa un problema para los jóvenes pertenecientes a minorías étnicas y a la clase obrera, especialmente en el caso de los chicos. El absentismo y el abandono escolar son fenómenos muy comunes dentro de esta categoría (ver Dekkers y Driessen, 1997). Ello conduce a trabajos temporales y mal pagados, el desempleo y la dependencia de los subsidios sociales. Dentro del marco del EPP, se prestó especial atención a estos jóvenes, realizando seguimientos y poniendo en práctica diversos proyectos (Eimers, 1995; Tesser y Veenman, 1997).

### **LA BASE TEÓRICA DEL EPP**

La pregunta sobre si el EPP produjo los resultados deseados debe ir precedida por la de si, teniendo en cuenta los planteamientos, estrategias e instrumentos utilizados en este programa, es realista esperar que se produzca cualquier tipo de efecto. Estas preguntas conforman el núcleo central de un análisis realizado por Mulder (1996), del cual ofrecemos un estudio a continuación. Mulder distingue entre dos tipos de teorías, a saber, la teoría del programa y la teoría de los instrumentos.

#### **LA TEORÍA DEL PROGRAMA**

Por teoría del programa se entienden los supuestos causales (causa-efecto), finales (objetivos-medios) y normativas que subyacen al programa (ver Van de Graaf y

Hoppe, 1992). Mulder (1996) estudió varios documentos programáticos para reconstruir la teoría del programa sobre la que se basa el EPP. La conclusión final es que la teoría del programa subyacente al EPP contiene muchos puntos débiles. Algunos de los más importantes son la vaga formulación del objetivo y las contradicciones derivadas de ello, la falta de un análisis profundo del problema y el hecho de que los supuestos de la teoría del programa, generalmente, no se ven apoyados por investigaciones o teorías sociales. Especialmente en las medidas que el programa contempla respecto al personal, las supuestas relaciones que se establecen tienen muy poco fundamento. La teoría del programa en la que se apoya el plan de área es más sólida y está mejor fundamentada.

La vaguedad de la teoría del programa y, consecuentemente, la escasa definición de la política a llevar a cabo, puede, en gran parte, explicarse a la luz del marco normativo dentro del cual se fraguó el programa. Dentro de dicho marco aparecen dos aspectos de crucial importancia. En primer lugar, la ambigüedad con respecto al objetivo. Desde la Segunda Guerra Mundial, el gobierno holandés ha asumido como propia la tarea de contribuir a reducir la desigualdad social. Inicialmente, ello se fundaba en motivos económicos más que ideológicos. Desde el momento en que los motivos ideológicos se colocaron a la cabeza, la cuestión sobre qué es lo que realmente se esperaba conseguir con el programa perdió claridad. ¿Cuál es el objetivo?, ¿un máximo desarrollo individual o la igualdad de oportunidades dentro de la sociedad? Y en este mismo sentido: ¿debería la educación orientarse hacia un modelo mercantil, centrándose en los logros y las materias cognitivas o debería centrarse en el niño, en cuyo caso las materias no cognitivas y cognitivas gozarían de la misma prioridad? Dentro del EPP no se contemplan este tipo de elecciones. El resultado de ello es que sólo se puede hablar en

términos muy vagos y generales sobre lo que se espera conseguir y a dónde se pretende llegar.

El segundo aspecto dentro del marco normativo, que es, también, responsable de la vaguedad de la teoría subyacente al programa, es la constitucional «libertad de enseñanza» que caracteriza a Holanda. Este principio limita al Gobierno en sus posibilidades de plantear unas exigencias sobre cómo se utilizan los recursos destinados a luchar contra la desventaja educativa, dado que si lo hiciera estaría interfiriendo en la libertad de los centros para determinar los contenidos de la enseñanza. Por tanto, es poco frecuente que el programa incluya las necesarias recomendaciones sobre cómo actuar de cara a conseguir ciertos objetivos y cuando esto ocurre éstas no son muy concretas. Esta circunstancia se produce sobre todo en relación con la utilización del personal adicional, dado que, en este caso, el Gobierno tiene que tratar directamente con los centros escolares. En el caso de los requisitos y recomendaciones para la utilización de los recursos de área, el Gobierno trata con los centros de una forma más indirecta. Ésta es posiblemente la razón (o una de las razones) por la que la teoría en la que se basa el plan de área es más clara y más concreta que la que se refiere al plan de personal adicional.

#### LA TEORÍA DE LOS INSTRUMENTOS

Para esta teoría, el hecho de que los instrumentos del programa se utilicen o no correctamente en la práctica, depende, en primer lugar, de las interacciones entre los responsables de la aplicación del programa (funcionarios de la Administración) y los miembros del grupo-objetivo (ver Bresers y Klok, 1991). En el EPP el grupo-objetivo se compone de los centros escolares concretos y las áreas de prioridad. A partir del análisis de la fase de aplicación práctica del EPP, se puede concluir que dicha

aplicación fue buena en general (Verhaak y Brandsma, 1991). En la medida en que esto se puede comprobar, los instrumentos del programa se utilizaron correctamente desde el punto de vista administrativo. La interacción entre los funcionarios del Gobierno, por un lado, y los centros y las áreas por otro, puede calificarse de «cooperación constructiva». En lo que se refiere al componente de personal, se concluye que se crearon relativamente pocas plazas, en la mayoría de los centros, incluyendo muchos centros con un alto porcentaje de alumnos-EPP.

Si los instrumentos del programa han tenido efecto o no sobre la conducta del grupo-objetivo, depende de la disponibilidad de las alternativas y motivos de la conducta. La fase de aplicación del EPP se puede evaluar en función de los datos obtenidos a partir de profesores y directores, con respecto a su nivel de familiaridad con el EPP, su actitud en relación con dicho programa, la forma en que se emplearon los recursos en su centro, y, si corresponde, sus experiencias con el área de cooperación. De sus respuestas se puede concluir que en 1992, después de seis años de EPP, el programa no ha producido todavía ningún efecto sobre los centros que solamente recibieron personal adicional. Estos centros carecían de los conocimientos necesarios sobre el programa, los recursos a los que podían acceder y, posiblemente como consecuencia de ello, sobre cómo dichos recursos debían utilizarse. En los centros pertenecientes a los EPAs (centros escolares de área) se observaron mejores resultados en todos estos aspectos.

Para poder formular la pregunta de por qué este programa ha obtenido mejores resultados en los centros de área que en los centros a los que se asignó personal, se estudió el efecto de los motivos conductuales de los diversos tipos de centro. Se distinguieron tres tipos de motivos: motivos de conducta individual, motivos de conducta social y motivos de conducta



relacionados con normas legales (Bressers y Klok, 1991).

Los *motivos de conducta individual* son los que están presentes cuando valoramos de forma personal los costes y los efectos de algo. ¿Qué tipo de inversión necesitamos hacer en términos de tiempo, dinero y esfuerzo y qué vamos a obtener a cambio? Dicho en pocas palabras: ¿cuáles son las consecuencias personales de una alternativa de conducta? Los *motivos de conducta social* se derivan de la importancia que una persona concede al hecho de pertenecer a un grupo o a ser apreciado por dicho grupo. El que una persona opte por una alternativa de conducta viene en este caso dictado por el entorno de dicha persona. Los *motivos de conducta que obedecen a normas legales* se refieren a las consecuencias en términos de desviación y conformidad. Dicho de otro modo, en qué medida es o no de esperar que el grupo-objetivo se mantenga fiel a unas normas preestablecidas.

La conclusión es que, en el caso de los centros escolares a los que se asigna personal adicional, los motivos de conducta individual tienen un (fuerte) efecto negativo sobre la conducta que al Gobierno le gustaría promover y que los motivos de conducta social y los motivos de conducta que obedecen a normas legales producen un efecto neutro. En los centros de área, los motivos de conducta individual, los de conducta social y los que obedecen a normas legales, todos ellos, tienen una influencia positiva. De ello se puede concluir que la posibilidad de que la conducta que al Gobierno le gustaría promover, se produzca, es muy pequeña en los centros escolares con personal adicional y muy grande en los centros de área. Así, pues, lo previsible, de entrada, es que los recursos puestos al servicio de un centro escolar concreto no tengan efecto alguno. La cantidad limitada de recursos y la ausencia total de normas y control (social) son la causa de que el programa exista, solamen-

te en el papel, en la mayoría de centros con asignación de personal adicional. Como resultado de la mayor cantidad de recursos adicionales y, consiguientemente, la mayor clarificación de los objetivos, tanto el componente de personal como el de áreas funcionó mucho mejor en los centros escolares de área.

Dadas las conclusiones anteriores, Mulder (1996) suponía que la posibilidad de ver cumplidos, aunque fuera en parte, los objetivos del programa, es mayor en los centros situados dentro de las áreas de prioridad que los que quedaban fuera de estas áreas. A la vista de que el programa apenas obtuvo resultados en los centros a los que solamente se les asignó personal adicional, lo probable es que en este tipo de centros los objetivos no lleguen a conseguirse nunca.

## UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

### PROGRAMAS

La situación de los niños desfavorecidos en Estados Unidos, Australia, Canadá y los países de la Europa Occidental tales como Reino Unido, Bélgica, Francia, Alemania y Holanda, es muy parecida en muchos aspectos. Sin embargo, a pesar de estas similitudes, la forma en que los Gobiernos de los distintos países han tratado de afrontar los problemas educativos de las clases socio-económicamente bajas y de los grupos étnicos minoritarios, pueden variar significativamente dependiendo del contexto político e institucional y de estructuras socio-económicas más amplias (Fase, 1994; Day, Van Veen y Walraven, 1997).

Los primeros proyectos compensatorios, a nivel local, se basaban, fundamentalmente, en las ideas subyacentes a los programas compensatorios y de enriquecimiento de Estados Unidos, tales como *Head Start*, *Follow Through* y *Title 1. Head*

*Start* es un programa preescolar que ofrece servicios educativos y médicos a los niños pobres. *Head Start* funciona a nivel local en distintos centros que difieren en gran medida en su funcionamiento. *Follow Through* es una continuación de *Head Start* que se ha aplicado en el nivel de educación infantil y en los primeros niveles de Primaria. Su objetivo es conservar los logros académicos realizados en los programas de preescolar y promover el futuro progreso académico. El programa está planteado como un experimento de variación planificada en el que se ponen a prueba diferentes modelos de enseñanza para niños desfavorecidos. El propósito de *Title 1* (o Capítulo 1) es reforzar y mejorar la calidad y las oportunidades educativas de los niños de Primaria y Secundaria, pertenecientes a un nivel socio-económico bajo, marginados, delincuentes, emigrantes o que son indios americanos. El método más utilizado para mejorar su situación es la de ofrecer una ayuda financiera, adicional, basada en unos planes previamente aceptados. La actividad más común es el llamado modelo suplementario. En este modelo, los niños salen de clase 30 ó 40 minutos antes para asistir a clases de recuperación de lengua y aritmética. La mayoría de los profesores del Título 1 se despliegan para reducir el número de alumnos de las clases normales. Otros programas a mencionar son *Success for All* (*Éxito para todos*, ver Slavin, Karweit y Madden, 1989), *Upward Bound* (*Avanzando*) y el Programa de Enseñanza y Formación de Verano (STEP).

En Australia, el llamado enfoque de la escuela total constituye una importante filosofía de base en la que se incluye la mejora del currículum, la organización escolar, las relaciones con las instituciones extra-escolares y el enfoque pedagógico. Otro programa importante es el Programa para Escuelas Desfavorecidas (DSP) que sigue vigente desde 1975. Este programa va dirigido, entre otras cosas, a estimular la capacidad lectora y numérica, promover la

experiencia vital y la autoconfianza y mejorar la interacción entre los centros escolares y el vecindario en el que se encuentra. El Programa Nacional para la Igualdad de los Centros Escolares (NEPS) tiene como fin promover la igualdad de oportunidades para los niños desfavorecidos. Otro programa, más específico, es el de Alumnos en Riesgo (STAR), dirigido a los alumnos que abandonan prematuramente sus estudios.

En los países de la Europa occidental se han emprendido varias iniciativas para mejorar la situación de los niños desfavorecidos. Por ejemplo, desde 1981 funcionan en Francia las llamadas ZEP (*Zônes d'Education Prioritaires*). En las ZEPs, profesionales y voluntarios de distinta procedencia, tales como profesores, trabajadores sociales, personal de instituciones sanitarias y personal de la policía, trabajan conjuntamente. Las actividades incluyen la promoción de la lectura, la educación ciudadana, ayudas extraescolares como la ayuda para el estudio en casa y diversas actividades culturales. Desde 1991, Bélgica cuenta con un Programa de Educación Prioritaria [OnderwijsVoorrangBeleid] dirigido a mejorar las oportunidades de los niños de educación infantil, Primaria y primeros cursos de Secundaria. Los centros con un plan de acción aprobado y un mínimo de 20 alumnos, pueden contar con el apoyo de personal docente extra. Debería prestarse especial atención al aprendizaje del holandés y a reducir la separación entre el centro escolar y el entorno familiar. Desde 1995, los centros de educación infantil y Primaria, con un número importante de alumnos de familias desfavorecidas, cuentan también con personal docente adicional. En Alemania no existe una normativa especial para los niños desfavorecidos aunque sí están funcionando algunos proyectos locales para, por ejemplo, la enseñanza en lengua materna a los hijos de emigrantes. Aunque el Reino Unido ha contado con un Plan de Enseñanza de

Áreas Prioritarias, desde la introducción del Currículum Nacional, en 1989, dirigido a *todos* los niños, se echan en falta unas medidas especiales para los niños en riesgo. La resolución de problemas específicos depende de los esfuerzos que se hacen a nivel local, es decir, las autoridades educativas locales, los centros escolares y los profesores. Para los niños pertenecientes a minorías étnicas que presentan problemas lingüísticos, la sección 11 del programa contempla algunas medidas concretas; no obstante, este programa ha sufrido últimamente algunos recortes (fuentes consultadas: Scheerens, 1987; Fase, 1994, De Geus, Buis, Jacobs y Mulder, 1997; De Geus, Jacobs, Buis y Mulder, 1998).

## EVALUACIÓN

Muchos de los programas para niños desfavorecidos se complementan con algún tipo de evaluación. Sin embargo, el alcance y la calidad de los estudios difieren en gran medida. La mayor parte de la investigación se dirige a la aplicación práctica de los programas, lo que a menudo aboca a la conclusión de que el programa se realiza con éxito, aunque la efectividad real no se somete a estudio. La mayoría de los estudios se plantean desde el punto de vista de la calidad y se centran en pequeños proyectos locales. Estados Unidos y Holanda parecen ser los únicos países que pueden aportar resultados de evaluaciones longitudinales a nivel nacional, si bien en Bélgica y Australia dichos estudios han empezado a realizarse recientemente.

En general, se puede concluir, con bastante seguridad, que los resultados de los estudios de evaluación, a menudo, son inconsistentes, en la medida que los efectos positivos que se encuentran son bastante limitados, ya que se producen sólo en los primeros años que siguen al «tratamiento» y van desapareciendo progresivamente. No obstante, en algunos casos se

han podido observar efectos a largo plazo. Por ejemplo, las evaluaciones de los programas de Estados Unidos mostraron, inicialmente, que la influencia del entorno familiar de los niños era muy superior a la del programa escolar aplicado y que los programas compensatorios estaban predestinados al fracaso y resultaban, de hecho, ineficaces (Scheerens, 1987; Vermeulen, Breemans, Mulder y Tesser, 1987). Sin embargo, la metodología utilizada en las evaluaciones recibió numerosas críticas. Más tarde, estudios más complejos indicaron que los programas de enseñanza compensatoria sí producían efectos positivos, si bien éstos eran pequeños y sólo acontecían en los primeros años (Rossi y Montgomery, 1994; Borman y D'Agostino, 1996).

## LA EVALUACIÓN DEL EPP

### DISEÑO

Con el fin de evaluar el Programa de Prioridades Educativas, dentro del marco del Plan Nacional de Evaluación del EPP [Landelijke Evaluatie OVB:LEO], en 1996 se iniciaron una serie de estudios de seguimiento, a gran escala, tanto en Primaria como en Secundaria, complementados con proyectos de investigación específicos y estudios en profundidad (Kloprogge, 1989). Esta sección se centra en los estudios de seguimiento realizados en el nivel de Enseñanza Primaria, dado que son los que constituyen el núcleo de la evaluación del EPP. Para obtener información sobre otros estudios, ver, entre otros Meijnen y Kloprogge (1993), Van der Werf (1993, 1995), Van der Werf y Bosker (1993), Driessen (1993, 1995), Driessen y Dekkers (1997), Wolbers y Driessen (1997). Los estudios de seguimiento se iniciaron en 1988-89 en los niveles 4, 6 y 8 de Primaria. En 1990-91 y 1992-93 se realizó una segunda y tercera vuelta de mediciones. Unos 700 centros escolares y unos 35.000 alumnos

participaron en cada vuelta. En 1994-95 los seguimientos de evaluación del EPP, en los centros de Primaria, se incorporaron a un nuevo estudio, el Estudio de Seguimiento de la Enseñanza Primaria [PRIMA]. La primera ronda de mediciones realizadas para este estudio tuvo lugar en 1994-95, la segunda en 1996-97 y la tercera en 1998-99. Una importante modificación la supuso el hecho de que en este momento el nivel 2 de Primaria también se incluyó en el estudio.

En los estudios sobre el nivel de Primaria, el rendimiento de los alumnos se relacionó con la categoría de desventaja a la que pertenecían y con la cantidad de recursos adicionales que el centro recibía. Con respecto a esto último, se distinguieron tres categorías: centros escolares de área, centros con personal adicional asignado y centros no pertenecientes al EPP. En este sentido, se realizó un intento para conocer los efectos derivados de la aplicación del programa. El diseño de evaluación puede considerarse como la combinación de un estudio cuasi-experimental y un estudio de seguimiento longitudinal. Los alumnos de los centros que no pertenecían al EPP conformarían el grupo de control y los alumnos de centros de área y los de personal adicional asignado, los grupos experimentales. Las variables del criterio de evaluación son los niveles de rendimiento en lengua y aritmética. El grado de desventaja se establece mediante la comparación entre el nivel de rendimiento de los alumnos del grupo-objetivo con los resultados de una muestra representativa, a nivel nacional, de todos los alumnos durante el mismo año. Cuanto mayor sea la diferencia en cuanto a la puntuación media en la que los alumnos de la muestra nacional superen a los del grupo-objetivo, mayor será el retraso educativo. Es posible establecer que existe un efecto EPP si, comparando las dos medidas, se constata que se reduce la diferencia entre los niveles de rendimiento de los grupos-objetivo

y los del grupo de referencia, es decir, la categoría 1.00. Dado que los tests de lengua y aritmética de cada año difieren, tanto en nivel de dificultad como en número de items, los resultados brutos del test se transformaron en las llamadas puntuaciones T, con una media de 50 y una desviación estándar de 10.

Desde 1989-90, 5.000 alumnos de los estudios de seguimiento de Enseñanza Primaria continuaron siendo objeto de dicho seguimiento durante la etapa de Secundaria. En 1989-90, se inició otro estudio de seguimiento, a gran escala, con el primer curso de Enseñanza Secundaria [VOCL]. Casi 400 centros y 20.000 alumnos formaron parte de este estudio. En 1991-92, los alumnos que se encontraban en tercer curso volvieron a participar. En 1993-94 y 1995-96, este sistema se repitió para un nuevo estudio de seguimiento. Dado que, salvo algunas excepciones, no se asignaron nuevos recursos en la Enseñanza Secundaria, los seguimientos iniciados en esta etapa educativa tienen un propósito diferente al de los realizados durante la Enseñanza Primaria, ya que de lo que se trataba con los de Secundaria era observar el progreso educativo de las distintas categorías de alumnos.

En lo que se refiere al estudio de eficacia, esta sección se centra en la cuestión de si en el periodo 1988-1992, el EPP consiguió reducir la desventaja educativa de los grupos-objetivo, especialmente en el caso de la Enseñanza Primaria.

## RESULTADOS

### EL ESTUDIO SOBRE LA EFICACIA

Para determinar la eficacia del EPP en la Enseñanza Primaria, se optó por una medida bianual de los niveles de rendimiento en lengua y aritmética, mostrados por los alumnos de los cursos 4.º, 6.º y 8.º. Así, pues, los datos obtenidos hacían referencia al

entorno social y étnico de los alumnos, su inteligencia y las características del centro, la clase y los padres de cada uno. Se utilizó una «muestra de referencia» como criterio para establecer el grado de desventaja. Dicha muestra la constituía un 3,5% de todos los centros de Primaria de Holanda. Para que fuera posible localizar los efectos de área, la muestra de referencia se complementó con centros pertenecientes a la mitad de las EPAs (Áreas de Prioridad Educativa). Las puntuaciones de los alumnos del grupo de referencia sirvieron como la norma mediante la cual se podían medir los niveles de rendimiento de los grupos-objetivo del EPP. Si el programa había sido eficaz, los resultados de rendimiento de los alumnos del grupo-objetivo irían quedando cada vez menos retrasados con respecto a la media de referencia.

La cuestión de si en 1992, es decir, seis años después del inicio del EPP, se habían alcanzado algunos de los objetivos, se evaluó de dos modos distintos:

- Mediante una comparación transversal: ¿habían obtenido los alumnos del grupo-objetivo pertenecientes a los cursos 4.º, 6.º y 8.º de 1992, mejores resultados que los de los mismos cursos durante los años 1988 y 1990?
- Mediante una comparación longitudinal: ¿qué tal lo estaban haciendo los alumnos del grupo-objetivo que en 1988 estaban en 8.º, cuatro años más tarde? Y, ¿qué tal iban los alumnos del grupo-objetivo que en 1990 estaban en 4.º, dos años más tarde, cuando estaban en 6.º?

De la comparación transversal se concluye que desde 1988, el rendimiento de los alumnos de los centros pertenecientes a las EPA, en general, había mejorado por encima del rendimiento de los alumnos que pertenecían a centros EPP a los que se les había asignado personal o los que no tenían acceso a recursos adicionales. En concreto, los alumnos del 1,90 pertene-

cientes a centros de área habían avanzado un poco. Las diferencias no eran muy grandes, aunque sí lo suficiente para no ser atribuibles a la mera coincidencia.

Esta (limitada) mejora en el rendimiento puede, no obstante, atribuirse también a algo más que el EPP. La razón es que el grupo de alumnos del 1,90, examinados en 1992, difiere en un aspecto importante del grupo que tomó parte en el estudio en 1988: en 1992, los alumnos llevaban viviendo en Holanda, de media, un periodo más largo de tiempo y el porcentaje de niños inmigrantes más mayores que entraban en el sistema educativo holandés era considerablemente menor. Éste era concretamente el caso de los alumnos turcos y marroquíes, que llevaban un tiempo considerable asistiendo a centros de área. El hecho de que los alumnos obtienen mejores resultados cuanto más tiempo llevan viviendo en Holanda ya se ha demostrado en varias ocasiones (Driessen, 1993, 1995) y esta vez también parece constatarse que este largo periodo de estancia en Holanda es, en gran parte, responsable de la mejora observada en los centros de área.

Los resultados de la comparación *longitudinal* muestran que el rendimiento de los alumnos del 1,25 fue bastante inferior al de los alumnos del 1,00, durante la etapa de Primaria. Ello es aplicable a todos los alumnos, tanto si asistían a un centro no perteneciente al EPP, a un centro con personal adicional o a un centro de área. El hecho es que los alumnos de clase social más baja se quedan cada vez más atrás, como ya había quedado demostrado años antes. Lo sorprendente es que la desventaja de los alumnos del 1,90 no empeora a lo largo de la Enseñanza Primaria, sino que permanece constante. Pero esto afecta sólo a los mejores alumnos del 1,90. Comparando con los dos grupos de alumnos nacidos en Holanda, es decir, la categoría 1,00 y la 1,25, una proporción relativamente importante de los que fueron examinados en cuarto repitieron un

curso o fueron enviados a centros de educación especial.

## **UNA REFLEXIÓN SOBRE LA EFICACIA Y EL PROGRAMA**

### **CONCLUSIONES**

Resumiendo, es posible extraer las siguientes conclusiones a partir de los resultados de la investigación:

- El Gobierno había sido muy impreciso a la hora de formular los objetivos del EPP y también eran numerosas las contradicciones que presentaba el programa. No se ha hecho un análisis profundo del problema.
- El componente de personal constituye un punto débil del programa. El supuesto efecto producido por el mismo carece por completo de fundamento. Como resultado de los relativamente limitados recursos asignados por centro y la carencia absoluta de normas y control (social) que caracterizó al EPP, dicho efecto sólo existe sobre el papel en la mayoría de los centros a los que se asignó personal adicional.
- El componente de área del programa es considerablemente más fuerte que el componente de personal. Las hipótesis en las que se basa el plan de áreas son razonables, bien fundadas y están (en parte) respaldadas por investigaciones sociales. Como consecuencia de la gran cantidad de recursos adicionales y el enfoque conjunto y consecuentemente no comprometido que lo sustenta, el componente de personal, así como el de áreas, obtuvo mucho mejores resultados en los centros escolares de área que en los de personal adicional asignado.
- Durante el periodo de 1988-1992, el EPP no consiguió reducir el retraso

en lengua y aritmética del grupo-objetivo en los centros escolares a los que sólo se les asignó personal adicional ni en los de la EPA.

La pregunta ahora es qué relación mantienen las conclusiones con respecto al programa y los resultados concretos para que no se haya podido materializar una reducción en el retraso, en aritmética y lengua, de los alumnos del grupo-objetivo.

### **RELACIONES CAUSALES VERSUS RELACIONES CONDICIONALES**

La razón para reformular la teoría del programa en la que se apoya el EPP fue que la investigación demuestra que la eficacia de un programa depende, entre otras cosas, de la calidad de la teoría del programa (Hoogerwerf, 1984). Ello significa que existe una relación directa entre la calidad de la teoría del programa y el objetivo que se pretende alcanzar. Dicha relación no es necesariamente una relación causal. La afirmación de que si la teoría del programa es correcta el objetivo se alcanzará automáticamente no sería cierta. Tampoco sería cierta la afirmación de que si el objetivo no se consigue, ello es debido a una mala teoría del programa. Sólo podemos hablar de relaciones condicionales. La teoría del programa debe ser cualitativamente sólida para que el programa tenga posibilidades de éxito. En otras palabras, una teoría de programa débil hace que las posibilidades de que el programa tenga éxito sean muy escasas. La misma relación condicional existe entre la fase de puesta en práctica del programa y los objetivos que se desean conseguir. Un programa sólo puede conducir a los resultados deseados cuando las decisiones tomadas por los responsables del programa son verdaderamente puestas en práctica. Pero si no se obtienen resultados, ello no tiene por qué deberse necesariamente a una supuesta debilidad de sus efectos.

Esta relación condicional limita las posibilidades de investigación que existen actualmente para establecer el vínculo entre las conclusiones relativas a aspectos referentes al programa y los resultados de la investigación empírica. El hecho de que en 1992, después de que el EPP llevará seis años en vigor, no se hubieran producido todavía señales concretas de que el objetivo se estaba consiguiendo (en mayor o menor medida), no puede atribuirse, simplemente, a la debilidad de la teoría del programa o al fracaso de la fase de aplicación del programa. Existen otros factores que pueden ser responsables de que el objetivo no se consiga, incluso cuando dicho objetivo ha sido descrito con toda claridad, existe un análisis detallado del problema, las supuestas relaciones están apoyadas en investigaciones científicas y la fase de aplicación del programa se realizó con éxito.

Uno de los factores más determinantes es, por ejemplo, la *cantidad* de recursos que se han facilitado. Se ha observado que la mayoría de los centros escolares a los que se les asignó personal adicional del EPP han tenido que conformarse con una o media plaza de personal adicional. Con frecuencia, más del 50% de los alumnos que acuden a estos centros escolares son alumnos del grupo-objetivo. ¿Es entonces realista esperar que se produzca algún efecto a consecuencia de esta reducida cantidad de personal adicional? Si no lo es, da lo mismo cuál sea la teoría del programa o si la fase de puesta en práctica fue exitosa o no.

El aspecto del *tiempo* también juega un papel importante; la historia nos muestra que la desventaja educativa es un problema muy persistente. Es posible que el programa necesite más tiempo y quizá sólo podamos esperar que se produzcan resultados tangibles pasados diez años, incluso si contamos con una teoría de programa bien desarrollada y la fase de puesta en práctica ha sido un éxito. O quizá el objetivo del EPP no es factible en absoluto.

Una de las conclusiones que sin duda podrían extraerse es que en el caso del programa de asignación de personal, las condiciones necesarias para que éste alcance los resultados deseados, es decir, una teoría cualitativamente sólida y una puesta en práctica exitosa, no se han cumplido. Dado lo anterior, sería previsible que si este componente del programa no cambia, no se observará ningún tipo de efectos. El programa de área tiene claramente más posibilidades de éxito. A pesar de ello, no se ha conseguido ningún resultado concreto, al menos no en la forma de mejoras en el rendimiento.

#### EL ESTUDIO DE EFICACIA VERSUS EL ESTUDIO DE EFECTOS

El hecho de si el EPP ha conducido a algún avance durante los pasados años se ha referido en esta sección a la mejora del rendimiento en lengua y aritmética de los alumnos del grupo-objetivo. Para ello fue necesario un estudio de eficacia: es decir, determinar en qué grado el programa contribuyó a la consecución del objetivo planteado. Sin embargo, el programa puede producir también otros efectos que no sean directamente visibles desde el punto de vista del objetivo que se pretendía alcanzar. En este caso no estaríamos hablando de la eficacia del programa, sino de los efectos del mismo: esto es, *cualquier* tipo de efecto derivado del programa. Por ejemplo, en los centros de área, en los últimos años se ha puesto un énfasis especial en mejorar los niveles de rendimiento de los alumnos del grupo-objetivo. Por otra parte, los resultados de los estudios de eficacia, realizados en muchas áreas, están recibiendo cada vez más atención dentro de la planificación de las actividades del EPP. Concretamente, desde 1988 es posible advertir una ligera mejora en la atención que reciben los alumnos inmigrantes en forma de clases extra, ejercicios específicos

y métodos especiales. A la vista del hecho de que estos métodos de trabajo se aplican sobre todo en los centros de área, en este caso podría hablarse de un efecto del programa. En cualquier caso sería cierto afirmar que las áreas están prestando cada vez más atención al problema de la desventaja. La investigación se está desarrollando dentro de un marco muy completo en el que se desarrollan métodos y materiales y se ofrecen ayudas, un efecto del EPP que de ningún modo debería subestimarse.

#### ASPECTOS RELACIONADOS

Además de los puntos conflictivos que hemos comentado hasta ahora, existen otros aspectos importantes a la hora de considerar las conclusiones de la evaluación del EPP.

Una de las deficiencias detectadas al analizar los efectos es la restricción del estudio a la lengua y la aritmética, puesto que no son las únicas materias integrantes del currículum y de los objetivos del EPP (Mulder, 1996).

Otro problema sería el hecho de que no exista un grupo de control claro dentro del diseño, como ocurre en el caso de la situación experimental. En realidad, se trabaja con una clasificación bastante inexacta de seis categorías, cuando hubiera sido más adecuado trabajar con una escala continua en la que estuvieran incluidas más o menos prestaciones del EPP.

En los análisis longitudinales existe el problema de la «pérdida» representada por los alumnos que han tenido que repetir un curso, los que han sido transferidos a centros de educación especial, los ausentes o los que se marcharon a otro centro. Dado que es un hecho demostrado que son, concretamente, los grupos-objetivo del EPP, especialmente la categoría 1.90, los que integran esta categoría de alumnos, podríamos hablar de una pérdida diferencial. Como consecuencia de ello, los resul-

tados de los grupos objetivos del EPP se verán injustamente favorecidos.

Otro problema es que el actual componente de personal no se basa en el retraso educativo real que afecta a cada niño, sino en los niveles medios de rendimiento de la categoría en conjunto. No queda claro si los niños objeto del estudio sufren realmente una desventaja educativa. Por un lado, ello significa que parte de los niños-objetivo equivocadamente no se incluyen en la categoría de riesgo. Por supuesto ello es consecuencia de las categorías utilizadas en la evaluación del EPP. Esto apunta a la necesidad de afinar más en la definición de las categorías de desventaja (ver Evans, 1995).

Además, el personal adicional que se asigna en función de las desventajas individuales, se le facilita al centro en conjunto, lo que en muchos casos significa que quien se beneficia de esta asignación es el centro y no necesariamente los niños.

#### UNA REFLEXIÓN SOBRE EL EPP

En la segunda mitad de la década de los setenta y, especialmente, durante los ochenta, se han desarrollado un gran número de programas con respecto a la situación de los niños desfavorecidos en la enseñanza. Dichos programas perseguían prevenir y reducir la desventaja educativa, además de una serie de objetivos culturales, socio-psicológicos y emancipatorios. Pero al comienzo de los años noventa, cuando se intentaron evaluar los resultados de estos programas, los resultados no fueron muy alentadores. Aparentemente, las desventajas que afectan a la clase trabajadora y a las minorías étnicas no se habían reducido con los años: estos alumnos seguían presentando un retraso considerable a la hora de entrar en la Enseñanza Primaria y no mejoraban a lo largo de su trayectoria escolar. Así, pues, parece que el objetivo del Plan de Prioridades Educativas



no se ha conseguido. Sólo un elemento del programa ha demostrado cosechar un relativo éxito: el componente de Áreas de Prioridad Educativa.

En lo que se refiere a la enseñanza bilingüe, hay que destacar que los llamados modelos de recepción, a duras penas consiguieron despegar y sólo se pudieron aplicar en un número muy reducido de centros. Las opiniones sobre el efecto de estos experimentos son muy variadas. Esto también es aplicable a la Enseñanza de Lenguas Minoritarias. Por otro lado se ha producido una gran discusión en torno a hasta qué punto este tipo de enseñanza es (todavía) útil o si en vez de aumentar las oportunidades educativas las reduce, fomentando la segregación en lugar de la integración. Lo que es evidente es que el rendimiento en las materias habituales del currículum no se ha mejorado y los efectos positivos, relativos a los niveles de rendimiento en la lengua y la cultura «propia», especialmente en el caso de los niños marroquíes, son prácticamente inexistentes.

La Educación Intercultural no ha hecho más que languidecer desde sus inicios. Es un concepto muy vago que apenas ha recibido atención por parte de los centros escolares. Por su parte, el Gobierno tampoco parece saber cómo afrontar este problema.

Dado el convencimiento de que las desventajas deberían ser combatidas lo más pronto posible, en los últimos años se han desarrollado una serie de programas preescolares y de primera escolarización a escala local y nacional. En qué medida dichos programas son eficaces es una cuestión que todavía no se ha investigado suficientemente y, cuando se ha hecho, los resultados no han sido muy esperanzadores, en la mayoría de los casos.

Por último, hay que comentar un aspecto al que sólo desde hace unos pocos años se le ha considerado la necesidad de ser desarrollado como programa independiente: la enseñanza del holandés

como segundo idioma. En esta área son muchos los métodos y materiales sobre los que se ha trabajado últimamente. Sin embargo, estudios recientes llevados a cabo por la Inspección Educativa han mostrado que los resultados obtenidos en este sector son bastante decepcionantes. Estos métodos apenas se siguen utilizando, dado que su calidad deja mucho que desear y su utilización no era adecuada a los objetivos que se perseguían.

Cuando consideramos los resultados obtenidos en las diferentes áreas a comienzos de la década de los noventa, da la impresión de que se ha llegado al límite respecto a los programas y la práctica educativa dirigidos a los niños desfavorecidos. Hablando en líneas generales podemos afirmar que casi ningún punto del programa ha conducido a los efectos previstos por el Gobierno. Esta desalentadora constatación ha provocado que el Gobierno opte por un enfoque radicalmente nuevo, caracterizado por tres términos clave: descentralización, desregulación y creciente autonomía. En el futuro, el Gobierno de la nación debería simplemente crear el marco para el desarrollo del programa. La responsabilidad de planificar, poner en práctica y evaluar el mismo debería corresponder a los municipios. Ésta sería la única manera de llegar a un enfoque verdaderamente integral y efectivo. Los municipios, así como los centros escolares, gozarían así de mayor autonomía con respecto al empleo de los recursos financieros y al diseño de los contenidos del programa.

La idea que subyace a este nuevo enfoque es que el Gobierno central no es el organismo adecuado para dar forma al contenido del programa, ya que éstos dependen de las circunstancias locales. Así pues, el diseño concreto del programa debería, por tanto, quedar establecido por instancias descentralizadas que caerían dentro de la responsabilidad administrativa de los municipios. Esto enlaza con los esfuerzos del Gobierno por reforzar el

Programa Educativo Local [Lokaal Onderwijsbeleid]. Esta opinión se fundamenta en que el centro escolar se encontrará en mejores condiciones para cumplir con su tarea si está estrechamente relacionado con un contexto social más amplio. A nivel local habría más posibilidades de que la enseñanza se desarrolle dentro de un programa para la integración de las minorías. En el año escolar de 1998-99 el EPP ha pasado a llamarse Programa Local para la Desventaja Educativa (LEDP) [Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid]. De esta manera, los municipios reciben los recursos financieros de forma combinada. Los municipios tendrán que utilizar los recursos de acuerdo con un plan compensatorio local elaborado para este propósito. Este plan comprenderá, entre otras cosas, una elaboración de los objetivos formulados dentro del Marco Programático Nacional, además de indicar la manera en la que el centro escolar deberá hacer uso de los recursos facilitados por el municipio. Aparte de los recursos que los municipios entregan a los centros escolares, éstos también reciben algunos recursos directos del EPP, aunque para ello tienen que seguir el plan local compensatorio a la hora de utilizar dichos recursos.

La cuestión de hasta qué punto este LEDP puede conducir a la consecución de los resultados deseados no quedará clara hasta pasado bastante tiempo. En este momento es posible hablar de un periodo transicional caracterizado por la ausencia de claridad y la incertidumbre. Los municipios se están familiarizando con las posibilidades de dar forma a un plan adecuado, hecho a la medida, y planteándose cuál será su papel a desarrollar dentro del mismo. La posibilidad de que cada municipio intente reinventar por sí mismo todo el programa no es tan inconcebible. Concretamente, los municipios más pequeños tendrán que enfrentarse a tareas completamente nuevas; lo que todavía no sabemos es hasta qué punto estarán lo suficientemente

equipados para llevarlas a cabo. Lo mismo ocurre con los centros escolares, que tendrán que desarrollar y poner en práctica nuevos programas. La contrapartida más importante es que el conocimiento sobre estos temas quedará fragmentado y por tanto los costes aumentarán. A este respecto es posible establecer un paralelismo entre todo el trabajo desarrollado dentro del marco del EPP, MLT, DSL, ICE y los proyectos para preescolar y primera escolarización que han estado vigentes hasta ahora. También en este aspecto existe una enorme cantidad de métodos, materiales, programas y proyectos que han sido desarrollados a nivel local. No obstante, este desarrollo no ha resultado muy eficaz. La Oficina de Planificación Cultural y Social es de la opinión de que la mejora de los resultados tendrá que conseguirse dentro y no fuera de las aulas. Concretamente, se hace manifiesta la necesidad de programas de alta calidad y de métodos específicos que los profesores puedan aplicar sin mucha dificultad en su práctica educativa habitual. Los críticos del LEDP ya se están preguntando si no sería necesario mantener algún tipo de coordinación central a escala nacional (ver Tesser, Van Dugteren y Mertens, 1996). Otra crítica, ésta procedente del Consejo Educativo, se refiere al hecho de que los municipios tengan demasiada influencia sobre la organización de la enseñanza en los centros privados. El Consejo opina que la libertad de enseñanza, tema muy importante en Holanda y que está claramente establecido en su Constitución, se verá perjudicada. Algunos críticos están más preocupados por la futura situación del MLT. Según el nuevo planteamiento, éste tendría que impartirse fuera del horario escolar normal y dependería en gran medida de los municipios; en el futuro, serán los municipios los principales responsables de determinar si el MLT debe o no impartirse y a qué grupos de minorías. Podrán también gozar de plena libertad para utilizar el dinero que reciben por este

concepto para combatir las desventajas educativas. En el nuevo plan, las Áreas de Prioridad Educativa también han dejado de funcionar como lo venían haciendo. Muchas personas están preocupadas porque piensan que lo que con gran esfuerzo se ha conseguido durante los pasados diez años, ahora se pueda perder. Quizá el hecho de que todos los centros escolares tengan que actuar conforme a un plan compensatorio local, ofrezca a los centros escolares, que hasta ahora han funcionado individualmente, la oportunidad de integrarse en un entramado cooperativo, dado que la cooperación parece ser la palabra clave hasta cuando se trata de combatir la desventaja educativa.

Una crítica importante que se hace respecto al LEDP es que se carece de un análisis en profundidad del programa que se ha venido realizando hasta ahora, y que las perspectivas esperanzadoras del Gobierno, respecto al nuevo, no pueden verse respaldadas por los hechos (Penders, 1997). En Holanda, hasta el momento, apenas se han realizado estudios sobre el diseño y la aplicación de este tipo de programas en otros países, como por ejemplo el Reino Unido, Estados Unidos o Suecia, cuando sería de gran importancia determinar cuáles han sido los efectos de dichos programas en otros países y hasta qué punto podrían trasladarse a la situación holandesa (ver Levin, 1997).

## ¿DE LA IGUALDAD A LA CALIDAD?

### EXPERIENCIAS RECIENTES

Durante la década de los noventa se han producido una serie de hechos que son de trascendental importancia para la educación. Uno de ellos, que ya mencionamos antes, es la cada vez más escasa fe que se tiene en las posibilidades del Plan de Prioridades Educativas. Y, a consecuencia de ello, el cambio de una política orquestada y controlada a nivel central a otra funda-

mentada a nivel local, con un alto grado de autonomía. Otro hecho muy importante es la creciente influencia de la economía de mercado sobre la educación. Los centros escolares son considerados, cada vez más, como instituciones en competición en las que la calidad, y más concretamente el seguimiento, el control del rendimiento y la eficacia, son las palabras clave. Los indicadores de calidad más importantes son el rendimiento y los logros de los estudiantes. Este énfasis se encuentra en consonancia con una tendencia social generalizada en la que cada vez se pone más interés en la calidad de las organizaciones. En lo que respecta a la enseñanza, los padres y los alumnos son considerados como consumidores activos y críticos y los centros escolares como establecimientos que compiten entre sí en la captación de sus clientes. Por otro lado, ya se ha señalado que la sociedad tiene el derecho de saber qué es lo que hacen los responsables de la enseñanza con el dinero que reciben. Dentro de este proceso, es de crucial importancia que los centros puedan demostrar lo bien que funcionan y la manera de hacerlo es mostrando su rendimiento en cifras. En esta última sección dirigiremos nuestra atención a algunas de las iniciativas que recientemente se han asociado con la mejora de la calidad. Dichos aspectos incluyen la creciente influencia de los sistemas de seguimiento de alumnos y el cada vez mayor interés por las tablas de resultados y los instrumentos para el asesoramiento sobre la calidad.

### SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE ALUMNOS

Según Vierke y Jungbluth (1994), el concepto de sistema de seguimiento de alumnos apareció en Holanda por primera vez en la segunda mitad de los años ochenta. En aquel momento se tenía la impresión de que dichos sistemas podían ofrecer una solución a una variedad muy amplia de

problemas educativos, tales como controlar el aumento de la educación especial, la mejora de la eficacia de la enseñanza y la integración de los alumnos inmigrantes. Los sistemas de seguimiento de alumnos también se identificaban con un instrumento para comprobar si en los centros escolares se hacía un uso eficaz de los fondos destinados a combatir la desventaja educativa. Vierke y Jungbluth advertían, sin embargo, de que las pretensiones de los sistemas de seguimiento de alumnos deberían, al menos en aquel momento, restringirse muy sustancialmente.

Van Dam y Moelands (1986) definen un sistema de seguimiento de alumnos como una serie de instrumentos de evaluación que hacen posible controlar, en líneas generales, el progreso en diversas áreas de aprendizaje, tanto de los alumnos, individualmente considerados, como de grupos de alumnos. Vierke y Jungbluth (1994) destacan que esta definición reduce los sistemas de seguimiento de alumnos a la evaluación de progreso educativo a largo plazo, lo que se ha dado en llamar la evaluación a largo plazo. Dichos sistemas no pretenden actuar como instrumentos de diagnóstico, dado que utilizan tests no centrados sobre el currículum. Ello contrasta con la evaluación a corto plazo, que utiliza tests basados en el currículum para determinar el progreso de los alumnos en un breve periodo de tiempo. La evaluación a corto plazo hace posible, en principio, detectar dificultades específicas de aprendizaje o establecer con qué partes del material encuentra problemas el alumno. Así pues, un sistema de seguimiento de alumnos no proporciona más que una cantidad limitada de información sobre las posibles dificultades de aprendizaje de un alumno. Una solución recomendable para este conflicto, entre la evaluación a corto y a largo plazo, consiste en establecer unos tests de seguimiento que midan el dominio de los alumnos sobre partes concretas de la materia de estudio; otra consiste en buscar

maneras de conectar entre sí los datos de las evaluaciones a corto y a largo plazo. Estas dificultades apuntan en la dirección de hasta qué punto un sistema de seguimiento de alumnos verdaderamente controla el progreso de los alumnos concretos, dado que, según parece, no es suficientemente capaz de cumplir con la función que se le ha asignado. Un efecto colateral de los sistemas de seguimiento de alumnos, que a menudo se menciona a este respecto, es el impacto que tiene sobre el trabajo en equipo; en este sentido el sistema puede entonces considerarse como un instrumento de autoevaluación.

El sistema de seguimiento de alumnos, sin duda más popular y extensamente utilizado en Holanda, es el desarrollado por el CITO (Instituto Nacional de Mediciones Educativas). Un 75%, aproximadamente, de los centros de Enseñanza Primaria utilizan el CITO total o parcialmente. Este complejo sistema, elaborado en 1991, consta de 20 tests que cubren las áreas de lenguaje, lectura, aritmética y conocimiento del medio, y se centra en los cursos 1.º a 8.º de Enseñanza Primaria (es decir, alumnos de 4 a 12 años, ya que los cursos 1.º y 2.º pertenecen a la educación infantil). La función principal de este sistema es registrar el progreso longitudinal de los alumnos concretos. De esta manera es posible determinar:

- Si el alumno está progresando satisfactoriamente, comparando el último test con los anteriores.
- Comparar su rendimiento con el de un grupo de referencia.
- Si el material utilizado es del nivel adecuado al alumno.
- Cuáles son los puntos débiles y fuertes de cada alumno.

Los propios responsables del diseño del CITO afirman que su objetivo, esto es determinar el progreso de los alumnos, se dirige principalmente a los alumnos con un rendimiento más bajo. Los alumnos más destacados alcanzan enseguida el techo superior de la escala. Por otro lado,

como resultado de la carencia de material comparativo suficiente, el sistema no puede detectar a los alumnos que, considerando su inteligencia, están progresando por debajo de sus posibilidades, dado que probablemente no se encuentran situados en la zona de riesgo.

Para que los centros escolares se hagan una idea de qué significan estos tests de capacidad, se han incluido una serie de grupos de referencia. En el eje horizontal aparece el número de meses de un curso determinado y en el vertical los resultados sobre la capacidad de los alumnos. El gráfico está compuesto de cuatro líneas que conectan entre sí los puntos de los resultados sobre la capacidad en el momento de realizarse los tests. La línea superior (P75) marca el límite inferior del 25% de los alumnos con mejores puntuaciones dentro del grupo de referencia; la línea media muestra cuál es el promedio, y la línea inferior (P10) el límite superior del 10% de los alumnos con puntuaciones más bajas. De esta manera, el gráfico puede situarse sobre la línea de un alumno dado para ver inmediatamente cuál es la posición de este alumno con respecto al grupo de referencia. El CITO ofrece datos referenciales para una serie de grupos de referencia, tales como el grupo completo de alumnos, los alumnos nacidos en Holanda y los no nacidos en Holanda.

El sistema de seguimiento de alumnos CITO fue aceptado, aunque no sin críticas. Vedder (1992) refiere los siguientes problemas:

- Los tests son unidimensionales, mientras casi todas las materias académicas son multidimensionales.
- La información reunida por medio de este sistema no es útil en absoluto o en todo caso apenas lo es para alumnos y padres.
- Es discutible la utilización de los tests para medir el progreso educativo a través de comparaciones absolutas.

Según Vierke y Jungbluth (1994), este último punto es de especial interés, dado que apunta a que, para medir los cambios, la dimensionalidad de los tests debería ser estable en el tiempo y los tests deberían ser coherentes con el currículum, lo que en la práctica suscita considerables problemas.

#### TABLAS DE CLASIFICACIÓN. CERTIFICADOS DE CALIDAD Y SUPERVISIÓN ESCOLAR INTEGRAL

En una sociedad en la que son los padres los que quieren decidir qué colegio es el mejor para sus hijos, es necesario que dichos padres puedan informarse sobre la calidad de los centros. Para ello deben tener acceso a la información sobre el funcionamiento de todos los centros escolares de su región. Inspirado en gran parte por el fenómeno de las «tablas de clasificación» inglesas, el periódico *Trouw* ha empezado a publicar anualmente los resultados de todos los centros de Secundaria de Holanda (alumnos de 12 a 18 años). No obstante, ello ha supuesto sus complicaciones. Inicialmente, el Ministerio de Educación holandés se mostró renuente a publicar los resultados de los exámenes y se negaba a poner esta información a disposición de los periódicos. Fue necesaria una decisión judicial para que el Ministerio de Educación proporcionara dicha información al periódico.

Las cifras publicadas por el periódico incluían información sobre los resultados de los exámenes (suspenso/aprobado), las notas medias en los exámenes por asignaturas, la tasa de abandono escolar y la de permanencia. En 1997 estas cifras se unificaron en una sola nota escolar (Agerbeek, Hageman, Kreulen y Lakmaker, 1997). Para que la comparación entre los resultados de los distintos centros escolares sea válida, esta medida del valor añadido tuvo en cuenta el porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas (ver Dronkers, 1998a). En la versión de las tablas

de clasificación, de 1998, se añadió otro factor de corrección, que fue el porcentaje de alumnos que ya habían estado antes en otro centro (Agerbeek, 1998). Se pensó que estos nuevos alumnos bajarían el resultado general. Todas las cifras se ofrecieron por provincias y por tipo de centro (por ejemplo, enseñanza profesional Secundaria o enseñanza preuniversitaria).

Las tablas de clasificación han recibido numerosas críticas, aunque, por supuesto, no son exclusivas de la situación holandesa (ver Pijls, 1998; Veenstra, Dijkstra, Peschar y Snijders, 1998; Van Putten y Van der Kamp, 1998). Uno de los aspectos criticados fue que, en muchos casos, la información no era fiable ni actualizada. Además, se demostró que el factor de corrección referente al porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías, en realidad era muy poco fiable. En lugar de corregir la procedencia étnico-social de los alumnos considerados individualmente, el factor de corrección aplicado fue el número total de alumnos pertenecientes a minorías étnicas. La mayoría de los centros de Secundaria, holandeses, están constituidos por comunidades escolares muy amplias, integradas por tres o más tipos de enseñanza (por ejemplo, primera etapa de Enseñanza Profesional Secundaria, primera etapa de Enseñanza General Secundaria, segunda etapa de Enseñanza General Secundaria y enseñanza preuniversitaria). Sin embargo, los estudiantes pertenecientes a minorías étnicas se concentran, sobre todo, en los niveles de enseñanza más bajos, concretamente en la primera etapa de Enseñanza Profesional Secundaria. Dado que el factor de corrección se aplica a la enseñanza escolar en general, las cifras pueden ofrecer una impresión falsa sobre los resultados, referentes a todos los niveles. Un último aspecto muy criticado fue que el énfasis otorgado a la nota del centro, en función de los resultados de los exámenes, relegaba a un segundo plano la función socializadora del centro. Este punto fue puesto de relieve

por los centros que aplican un enfoque pedagógico determinado, como pueden ser las escuelas Montessori, Jenaplan o Dalton.

Varios partidos políticos pusieron también objeciones al certificado de calidad, tal y como existe actualmente. Según el partido de la derecha, el afán por controlar demasiados factores (como el número de alumnos pertenecientes a minorías étnicas), imposibilitaba hacerse una idea más o menos exacta de los logros reales. Los demócrata-cristianos temían que la introducción de los certificados de calidad abocaran a una mayor competitividad entre los centros. El partido ecologista de izquierda se quejó de que el certificado era muy difícil de comprender para los padres que no tenían estudios suficientes.

En 1998, la Inspección de Educación publicó su primera guía regional sobre la Enseñanza Secundaria (Inspectie van het Onderwijs, 1998). En realidad, estas guías contenían la misma información publicada en las tablas de clasificación del periódico. En las guías, dicha información recibía el nombre de «certificados de calidad» [Kwaliteitskaarten]. Además de las tablas del periódico, se incluían las cifras, a escala nacional, para que los padres pudieran comparar el resultado de un centro escolar concreto con la media nacional. Otra característica de estas guías era la comparación de un centro dado con otros en comparables circunstancias. Sobre este punto, se aplicó un factor de corrección referente a la localización geográfica del centro (urbano o rural), su denominación, los tipos de enseñanza impartidos en el centro, el porcentaje de estudiantes pertenecientes a minorías étnicas y el porcentaje de alumnos que recibían ayuda económica. Lamentablemente, no se entendía la forma en que se aplicaban dichos factores de corrección. Una última característica de las guías era que en ellas se establecía una comparación entre los resultados de cada centro durante los dos últimos años escolares. Ello servía para indicar la estabilidad

de los resultados y del desarrollo alcanzado entre las dos mediciones.

En este contexto quizá sea importante destacar las iniciativas protagonizadas por el Ministerio de Educación y Empleo británico para llegar a una comparación más exacta y al mismo tiempo servir como indicador del progreso alcanzado en una serie de años. Este «indicador de progreso», medida del valor añadido de un centro, demostró no ser fiable. Los directores de los centros se quejaban de que los buenos centros serían injustamente etiquetados por esta medida. Aunque el Ministerio de Educación ha declarado que se sigue investigando para encontrar un mejor sistema de medición, no deja de existir la duda de hasta qué punto es fiable la medida holandesa. La estabilidad de las notas de los centros holandeses, el valor añadido global, contabilizado por el periódico Trouw, demostró no ser muy alto; el coeficiente de correlación (el R de Pearson) entre la nota del centro, en dos años sucesivos, oscilaba entre ,39 y ,54, dependiendo del tipo de centro (Dronkers, 1998a). Por otra parte, existen serias dudas con respecto a la validez del método mediante el que se computan las notas de los centros (Pijls, 1998; Dronkers, 1998b; Putten y Van der Kamp, 1998).

En 1997, la Inspección de Enseñanza holandesa inició un proyecto en el nivel de Enseñanza Primaria llamado «Supervisión Escolar Integral» [Integraal Schooltoezicht] (Inspectie van het Onderwijs, 1997a). Su objetivo es evaluar y establecer la calidad de un centro escolar. El sistema investiga, al mismo tiempo, varios aspectos educativos. Los aspectos cualitativos se miden y evalúan mediante una serie de estándares. Éstos han sido, en gran medida, desarrollados a partir de las investigaciones realizadas sobre la eficacia del centro (Inspectie van het Onderwijs, 1997b; ver Sammons, Hillman y Mortimore, 1995; Scheerens y Bosker, 1997). El sistema ofrece una visión de la calidad de la enseñanza holandesa en

general, a la vez que señala los puntos débiles y fuertes de cada centro concreto. Esto último sirve de punto de partida para planificar posteriores desarrollos y mejoras.

La Inspección tiene la intención de visitar anualmente un 10%, aproximadamente, de los centros de Primaria. Cada evaluación dura, aproximadamente, tres días, en los que el inspector habla con el jefe de estudios, profesores, alumnos y padres, estudia los documentos relativos al funcionamiento del centro y presencia las clases de cada curso. La información del primer bloque de 400 centros, se publicó en el periódico de tirada nacional «De Volkskrant». Respecto a la información relativa a los centros de Secundaria, el periódico necesitó de una decisión judicial para obligar a la Inspección a poner los datos a disposición del periódico. La Inspección examina trece aspectos cualitativos, que pueden dividirse en tres categorías principales:

- Condiciones escolares.
- Proceso enseñanza-aprendizaje.
- Resultados.

Según el periódico De Volkskrant (1998) los cinco aspectos más importantes son los referentes al proceso de enseñanza-aprendizaje:

- Currículum.
- Tiempo de aprendizaje.
- Ambiente del centro.
- Métodos de aprendizaje.
- Instalaciones a disposición de los alumnos que necesitan cuidados especiales.

Para cada aspecto, los centros son evaluados mediante una nota; todas las notas se promedian y se traducen a las calificaciones de «flojo», «satisfactorio» y «bueno». Según la evaluación de la Inspección, el 10% de los centros obtuvieron la calificación de «bueno», el 76% de «satisfactorio» y el 14% de «flojo». Gran número de críticas se refieren a los materiales de enseñanza, que en muchos casos están desfasados. También se concluye que los métodos de

enseñanza del holandés, para los alumnos pertenecientes a minorías étnicas, dejan bastante que desear.

#### NO HAY PANACEA

El seguimiento y los controles de resultados y calidad pueden constituir instrumentos muy importantes para mejorar la calidad de la enseñanza. Los estudios sobre la eficacia de los centros demuestran que estos aspectos correlacionan positivamente con los logros obtenidos. Sin embargo, actualmente existen todavía muchos problemas metodológicos que están sin resolver, especialmente en lo relativo a establecer medidas del valor añadido. Lo que no debè olvidarse, no obstante, es que todos estos instrumentos no son más que medios para poner de relieve las desigualdades. La aplicación de estos instrumentos nunca debería considerarse un objetivo en sí mismo, sino sólo un paso más en el proceso de mejorar las oportunidades educativas.

(Traducción: Victoria Gordo)

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGERBEEK, M.: «Schoolprestaties 1998», en *Trouw*, (1998).
- AGERBEEK, M.; HAGEMAN, E.; KREULEN, E. y LAKMAKER, H.: «Trouwonderzoek schoolprestaties», en *Trouw*, (1997).
- APPEL, R. y VERMEER, A.: «Uitbreiding van de Nederlandse woordenschat van allochtone leerlingen in het basisonderwijs», en *Pedagogische Studiën*, 73, 1, (1996), pp. 82-92.
- BLACK, P.: «Learning, league tables and national assesment: Opportunity lost or hope deferred?», en *Oxford Review of Education*, 24, 1(1998), pp. 57-68.
- BLOK, H. y LESEMAN, P.: «Effecten van voorschoolse stimuleringsprogramma's. Review van reviews», en *Pedagogische Studiën*, 73, 3(1996), pp. 184-197.
- BORMAN, G.; y D'AGOSTINO, J.: «Title I and student achievement: A metanalysis of federal evaluation results», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 18, 4(1996), pp. 309-326.
- BRESSERS, J. y KLOK, P.: «Hoe valt effectiviteit van beleid te verklaren? Deel 2: Instrumententheorie», en J. BRESSERS y A. HOOGERWEP (eds.): *Beleidsvaluatie*. Alphen a/d Rijn Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991, pp. 136-154.
- CALO: *Ceders in te tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, Den Haag, Sdu/DOP, 1992.
- CEB: *Evaluatie van het basisonderwijs. Inhoud en opbrengsten van het basisonderwijs*. De Meern, Inspectie van het basisonderwijs, 1994.
- COMBES, J.: «Programmes and issues related to early childhood», en *OECD, Our children at risk*, Paris, OECD, 1995, pp. 51-78.
- DAY, C.; VAN VEEN, D. y WALRAVEN, G. (eds.): *Children and youth at risk and urban education. Research, policy and practice*. Leuven/Apeldoorn, Garant, 1997.
- DE GEUS, W.; BUIS, T.; JACOBS, E. y MULDER, L.: *Onderzoek naar onderwijsachterstanden: Strategieën en resultaten voor risicokinderen in international perspectief*. Nijmegen/Utrecht, ITS/SAC, 1997.
- «Children and youth at risk: An international comparison», en G. WALRAVEN y K. BROEKHOF (eds.): *An international comparative perspective on children and youth at risk*. Leuven/Apeldoorn, Garant, 1998, pp. 19-45.
- DE VOLKSKRANT: «Röntgenfoto van de basisschool», en *De Volkskrant*, 19(1998).
- DEKKERS, H. y DRIESSEN, G.: «An evaluation of the Educational Priority Policy in relation to early school leaving», en *Studies in Educational Evaluation*, 23, 3 (1997), pp. 209-230.



- DRIESEN, G.: «First and second language proficiency: Prospects for Turkish and Moroccan children in the Netherlands», en *Language, Culture and Curriculum*, 5, 1(1992), pp. 23-40.
- «Socio-economic or ethnic determinants of educational opportunities? Results from the Educational Priority Policy programme in the Netherlands», en *Studies in Educational Evaluation*, 19, 3(1993), pp. 265-280.
- «The educational progress of immigrant children in the Netherlands», en *Language, Culture and Curriculum*, 8, 3(1995), pp. 265-280.
- «Minority Language and Culture Teaching in the Netherlands: Policies, arguments, evaluation and prospects», en *Compare*, 26, 3(1996a), pp. 315-332.
- «De taalvaardigheid Nederlands van allochtone en autochtone leerlingen. De ontwikkeling in het basisonderwijs in kaart gebracht», en *Gramma/TTT - Tijdschrift voor Taadwetenschap*, 5, 1(1996b), pp. 31-40.
- «From mother tongue to foreign language: Prospects for Minority-Language Education in the Netherlands», en T. BONGAERTS y K. DE BOT (eds.): *Perspectives on foreign-language policy. Studies in honour of Theo van Els*, Amsterdam/Philadelphia, Benjamins, 1997, pp. 181-200.
- *The limits of educational policy and practice? The case of ethnic minority pupils in the Netherlands*. (Unpublished manuscript). Nijmegen, ITS, 1998.
- DRIESEN, G. y DEKKERS, H.: «Educational opportunities in the Netherlands: Policy, students performance and issues», en *International Review of Education*, 43, 4(1997), pp. 299-315.
- DRIESEN, G. y VAN DER GRINTEN, M.: «Home language proficiency in the Netherlands: The evaluation of Turkish and Moroccan bilingual programmes. A critical review», en *Studies in Educational Evaluation*, 20, 3(1994), pp. 365-386.
- DRIESEN, G. y TESSER, P.: «Allochtonen in het onderwijs», en R. PENNINX, H. y MÜNSTERMANN y H. ENTZINGER (eds.): *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen, Wolters-Noordhoff, (1998), pp. 330-391.
- DRONKERS, J.: «Het Trouw-rapportcijfer van scholen in het voortgezet onderwijs. Een analyse van de inspectiegegevens over de schooljaren 1995/96 en 1996/97», en *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 23, 2(1998a), pp. 159-176.
- «De berekening van het totaal intern rendement van scholen. Een antwoord op Pijls'bezwaren», en *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 23, 2(1998b), pp. 179-181.
- EIMERS, T.: *Een vangnet van strobalmnen. Opvang- en preventieprojecten voor voortijdig schoolverlaters in regionaal perspectief*. Nijmegen, ITS, 1995.
- ELDERING, L. y VEDDER, P.: «Culture sensitive home intervention: The Dutch HIPPY experiment», en L. ELDERING y P. LESEMAN (eds.): *Early intervention and culture. Preparation for literacy. The interface between theory and practice*. S.I.: UNESCO Publishing, 1993, pp. 231-252.
- EVANS, P.: «Children and youth at risk», en OECD, *Our Children at risk*. Paris, OECD, (1995), pp. 13-50.
- FASE, W.: *Ethnic divisions in Western European education*. Münster/New York, Waxmann, 1994.
- FASE, W. y VAN DEN BERG, G.: *Theorie en praktijk van Intercultureel Onderwijs*. Den Haag, SVO, 1985.
- FASE, W.; KOLE, S.; VAN PARIDON, C. y VLUG, V.: *Vorm geven aan Intercultureel Onderwijs*. De Lier, ABC, 1990.
- GRAAF, H. VAN DE y HOPPE, R.: *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg, Coutinho, 1992.
- INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS: *Integraal schooltoezich. Informatiebrochure voor scholen*. Utrecht, 1997a.

- *Integraal schooltoezicht primair onderwijs. Toetsingskader*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, 1997b.
- *Regiogids kwaliteitskaarten Voortgezet Onderwijs*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, 1998.
- KLOPROGGE, J.: «The evaluation of the new Dutch national Education Priority Programme», en *Studies in Educational Evaluation*, 15, 3(1989), pp. 207-218.
- KOOK, H.: *Overstap. Effecten op mondelinge taalvaardigheid en lezen*. Zoetermeer, Hageman, 1996.
- LAM, T.: «Review of practices and problems in the evaluation of bilingual education», en *Review of Educational Research*, 62, 2(1992), pp. 181-203.
- LESEMAN, P. y CORDUS, J.: (Allochtonen) *Kleuters meer aandacht. Advies van de Commissie (Voor) schoolse Educatie*. Rijswijk, Ministerie van WVC, 1994.
- LESEMAN, P.; OTTER, M.; BLOCK, H. y DECKERS, P.: «Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's», en *Meta-analyse van studies gepubliceerd tussen 1985 en 1996*, Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs, 14, 3(1998), pp. 134-154.
- LEVIN, B.: «The lessons of international education reform», en *Journal of Education Policy*, 12, 4(1997), pp. 253-266.
- MEIJNEN, G. y KLOPROGGE, J. (eds.): «Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid», en *Pedagogische Studiën*, 70, 2(1993), pp. 82-143; 70, 4, pp. 242-273.
- MULDER, L.: *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*. Nijmegen, ITS, 1996.
- MULDER, L. y VAN DER WERF, G.: «Implementation and effects of the Dutch Educational Priority Policy: results of four years of evaluation studies», *Educational Research and Evaluation*, 3, 4(1997), pp. 317-339.
- PENDERS, T.: «Decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid», en *Tijdschrift voor de Onderwijspraktijk*, 42/77, 1(1997), pp. 8-14.
- PIJLS, W.: «De berekenings methode in "Schoolprestaties"», *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 23, 2(1998), pp. 176-179.
- VAN PUTTEN, C. y VAN DER KAMP, L.: «Dronkers rapportcijfer voor de middelbare scholen: Nauwkeurigheid, geldigheid en betekenis», en *Pedagogische Studiën*, 75, 2(1998), pp. 135-141.
- REID, I.: «Inequality and education in Britain in the 1990s: A diagnosis and prescription», en *Research in Education*, 57(1997), pp. 12-24.
- ROSSI, R. y MONTGOMERY, A.: *Educational reforms and students at risk. A review of the current state of the art*. Washington DC, US Department of Education, 1994.
- SAMMONS, P.; HILLMAN, J. y MORTIMORE, P.: *Key characteristics of effective schools. A review of school effectiveness research*. London, OFSTED, 1995.
- SCHEERENS, J.: *Enhancing educational opportunities for disadvantaged learners. A review of Dutch research on compensatory education and educational development policy*. Amsterdam/Oxford/New York, North-Holland Publishing Company, 1987.
- SCHEERENS, J. y BOSKER, R.: *The foundations of educational effectiveness*. Oxford, Pergamon, 1997.
- SLAVIN, R.; KARWEIT, N. y MADDEN, N.: *Effective programs for students at risk*. Boston, Allyn and Bacon, 1989.
- TESSER, P.: «A frame work for educational priority routines. Recommendations and checklist», en G. DRIESSEN y P. JUNGBLUTH (eds.): *Educational opportunities. Tackling ethnic, class and gender inequality through research*. Münster/New York, Waxmann, 1994, pp. 143-184.
- TESSER, P. y VEENMAN, J.: *Rapportage minderbeden 1997. Van school naar werk; de arbeidskansen van jongeren uit de minderbeden in verband met het door hen gevolgde onderwijs*. Rijswijk/Den Haag, SCP/VUGA, 1997.
- TESSER, P.; VAN DUTGTEREN, F. y MERENS, A.: *Rapportage minderbeden 1996. Bevol-*

- king, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag, SCP/VUGA, 1996.
- TOMLINSON, S. y GRAFT, M. (eds.): *Ethnic relations and schooling. Policy and practice in the 1990s*. London/Atlantic Highlands, NJ, Athlone, 1995.
- VAN DAM, P. y MOELANDS, F.: *Projectvoorstel Leerlingvolgsysteem*. Arnhem, CITO, 1986.
- VAN DER WERF, M. (ed.): «De andere kant van de OVB-evaluatie», en *Tijdschrift voor Onderwijswetenschappen*, 23, 2/3(1993), pp. 51-147.
- *The Educational Priority Policy in the Netherlands. Content, implementation and outcomes*. Den Haag, SVO, 1995.
- VAN DER WERF, M. y BOSKER, R. (eds.): «Opportunity structures in primary schools», en *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 18, 2(1993), pp. 65-129.
- VEDDER, P.: «Het CITO-Leerlingvolgsysteem. Sepelen met de oogkleppen op», en *Pedagogische Studiën*, 69, 4(1992), pp. 284-290.
- VEENSTRA, D.; DIJKSTRA, A. B.; PESCHAR, J. y SNIJDERS, T.: «Scholen op rapport. Een reactie op het Trouw-onderzoek naar schoolprestaties», en *Pedagogische Studiën*, 75, 2(1998), pp. 121-134.
- VERHAAK, C. y BRANDSMA, H.: *Onderwijsvoor-rangsgebieden op weg. Een beschrijving van de gebieden als organisatienetwerken en projectorganisaties*. Nijmegen/Groningen; ITS/GION, 1991.
- VERMEULEN, H.; BREEMANS, A.; MULDER, L. y TESSER, P.: *Onderzoek naar compensatieprogramma's in de Verenigde Staten en Groot-Britannië. Een literatuurstudie ten behoeve van de evaluatie van het Onderwijsvoor-rangsbeleid*. Nijmegen, ITS, 1988.
- VIERKE, H. y JUNGBLUTH, P.: «Pupil monitoring systems and their pretensions», en G. DRIESSEN y P. JUNGBLUTH (eds.): *Educational opportunities. Tackling ethnic, class and gender inequality through research*, Münster/New York, Waxmann, 1994, pp. 89-107.
- WOLBERS, M. y DRIESSEN, G.: «Social class or ethnic background? Determinants of secondary school careers of ethnic minority pupils», en *The Netherlands' Journal of Social Sciences*, 23, 2(1996), pp. 109-126.