

Políticas, mercados y escuelas en los Estados Unidos*

Gene V. Glass y Dewayne A. Matthews¹

John E. Chubb y Terry M. Moe han producido uno de esos pocos libros sobre investigación educativa² que han logrado irrumpir en los medios de prensa e instalarse en el debate del día. En este caso, el tema se refiere a los efectos que la organización escolar tiene sobre el aprendizaje de los alumnos, y su publicación ocurre en un momento crucial. El libro trata sobre un proyecto de investigación que involucró el análisis de varias bases de datos nacionales, en particular la denominada *High School and Beyond (HSB)*, en un intento por determinar qué factores conducen a mayores niveles de logros académicos en las escuelas. Chubb y Moe llegan a la conclusión de que el movimiento de reforma escolar no podrá resolver los problemas que se refieren a los logros académicos en las escuelas. Los problemas son un resultado directo e inevitable de la estructura de las escuelas públicas norteamericanas; específicamente del tipo de control que se ejerce sobre ellas a través de procesos democráticos. La solución consiste en la autonomía; en generar un nivel de autonomía para los directivos y los maestros y, así, liberarlos de los callejones sin salida a los que conducen la regulación burocrática del gobierno y de los consejos escolares.

La argumentación de los autores

Los autores han llegado a esta conclusión por medio de una comparación entre los logros académicos de los alumnos de escuelas públicas y privadas, y han atribuido los mejores logros de los alumnos en escuelas privadas a las diferencias estructurales que existen entre los dos tipos de escuelas. (Los autores hablan favorablemente del informe Coleman de 1981 sobre escuelas públicas y privadas). Sin embargo, el libro intenta ir más allá de

la simple conclusión de que al parecer los alumnos aprenden mejor en escuelas privadas y, por lo tanto, examina las diferencias estructurales entre las escuelas y sus efectos sobre el aprendizaje de los alumnos. Su premisa básica se encuentra lejos de ser revolucionaria; siendo al misma que las escuelas públicas sufren de niveles excesivos de burocratización y de politización. Aún más importante, sugieren que la excesiva burocracia es causa complementaria de los problemas en las escuelas y que la politización es la causa final del exceso de confianza en la burocracia. La burocracia no podrá ser cambiada a menos que se cambie la estructura política subyacente.

Chubb y Moe sostienen que los resultados de la educación inherentemente difíciles de medir. Por lo tanto, únicamente quienes están en contacto directo con los alumnos pueden saber que ocurre en las escuelas y juzgar la efectividad de la enseñanza. La dependencia de las burocracias en una administración jerárquica inevitablemente termina en un conflicto:

"La burocracia efectiva se encuentra generalmente construida en base a reglas que especifican el comportamiento apropiado, los premios y las sanciones que alientan ese tipo de comportamiento, además de monitorear para comprobar si las metas están siendo cumplidas, si las reglas son seguidas y si el sistema de reglas e incentivos necesita ser ajustado. Todas estas son muy problemáticas en educación porque la buena educación y los comportamientos que conducen a ella son, inherentemente difíciles de medir de manera objetiva, cuantificable y formal. El problema de medición hace difícil o imposible que los administradores de la educación sepan qué están haciendo y, como resultado de esto, sus controles suelen ser poco adecuados para los objetivos que quieren lograr" (pág. 36).

Debido a que las escuelas públicas son regidas, subvencionadas y dirigidas a través del proceso político, los intereses de padres y de alumnos no tienen un peso mayor a el de los intereses de cualquier otro grupo. En efecto, Chubb y Moe argumentan que los padres y alumnos tendrán menos influencia que los demás, debido a ciertos aspectos estructurales del proceso político, específicamente, el mayor poder propio de los grupos organizados respecto de los grupos desorganizados. Las variadas demandas sobre las escuelas que

resultan de este proceso político, serán acomodadas por el sistema educativo a través del establecimiento de regulaciones, lineamientos y procedimientos de evaluación. Este proceso político, conduce inevitablemente a modalidades de organización y administración altamente burocráticas. Las burocracias rígidamente jerárquicas no son conducentes al aprendizaje efectivo porque no promueven ni permiten la efectiva utilización del personal profesional, principalmente aquellos que están en contacto directo con los alumnos, es decir, los maestros.

Supuestamente, las escuelas privadas son distintas porque están aisladas del proceso político. El núcleo de la argumentación de Chubb y Moe es la distinción básica entre control democrático y control de mercado. Las escuelas públicas están regidas democráticamente a través del proceso político. No ocurre lo mismo con las escuelas privadas; los dueños son libres de dirigir la escuela de la manera que prefieran. (Posiblemente Chubb y Moe no toman en cuenta que existe la influencia pública considerable sobre las escuelas privadas a través de regulaciones estatales, requerimientos de certificación y demás; aún cuando, comparativamente, la distinción sea probablemente válida). Sin embargo, para atraer alumnos los dueños de escuelas privadas deben responder a las necesidades y deseos de los padres y alumnos. Por lo tanto, las escuelas privadas son relativamente libres y pueden concentrarse en aquello que supuestamente más les importa a los padres y alumnos, es decir, el aprendizaje.

El análisis que Chubb y Moe hacen de las diferencias entre los logros estudiantiles de escuelas independientes y de escuelas públicas los lleva a pensar que la raíz del porqué de los bajos logros estudiantiles se encuentra en la administración de las escuelas. Por lo tanto, Chubb y Moe recomiendan que el sistema vigente de administración de escuelas públicas sea desechado en favor de uno orientado al mercado en el cual los padres tengan control primario sobre las escuelas. Sin embargo, esta recomendación es tan sólo académica. Chubb y Moe reconocen la imposibilidad de su adopción. A pesar de que sus recomendaciones de reforma se basan más en un fundamento teórico que la mayoría de los trabajos (en este caso, de teoría de las organizaciones y de los

cuerpos políticos), su propuesta no resulta desconocida; no representa ni un descubrimiento, ni un invento novedoso, ni ideas nuevas. Entonces, ¿por qué este libro aparece en este momento?

El estudio estadístico

Chubb y Moe sostienen que sus argumentos sobre la reforma de la organización de las escuelas son originales, y tal vez tengan razón. Sus argumentos surgen de un análisis cuantitativo de datos empíricos, específicamente de datos sobre logros de los alumnos, sobre las familias estos y sobre la organización de las escuelas; y esto en una medida mucho mayor que otros trabajos sobre reforma escolar (tal vez Coleman o Goodland sean las únicas excepciones visibles). Lo que nos trataremos en esta reseña es si los datos imponen el argumento o, más aún, si los datos tienen la suficiente validez como para 'sugerir' política.

La afirmación de Chubb y Moe de que sus recomendaciones de política tienen soporte empírico se basa en un argumento causal, en particular, que ciertos aspectos de la organización de las escuelas inciden sobre los logros estudiantiles. El argumento causal surge de la base de datos denominada *High School and Beyond (HSB)* –base de datos de educación secundaria en adelante- y un plan de análisis que ajusta sistemas de ecuaciones lineales a los datos, sujeto a restricciones especificadas. La base de datos comprende 20.000 casos y cientos de ítems que surgen de los cuestionarios administrados a alumnos, maestros y directores de escuelas. Las evaluaciones de nivel se aplicaron dos veces, primero en 1980 y nuevamente en 1983, cuando la cohorte había alcanzado el último año de educación secundaria. Cerca de 100 ítems evaluaban logros en lectura, vocabulario, escritura, matemáticas y ciencias. Los cuestionarios indagando sobre la organización del aula y de la escuela, las políticas de personal y otros temas de esa índole fueron aplicados a maestros y directivos en 1983-84. En su justificación de la causalidad, Chubb y Moe vuelven a las tradicionales críticas del modelo de ecuaciones estructurales; este modelo funciona (es decir, determina causalidad) siempre

que se satisfagan dos condiciones: 1) que todas las terceras variables estén presentes y hayan sido consideradas, 2) que la dirección de la influencia causal (de causa putativa a efecto putativo) sea conocida a priori o se controle por la misma fijando prioridad temporal. Chubb y Moe dicen que su trabajo respeta estos dos puntos.

Intentan enfrentar el problema de la tercer variable *"... permitiendo que los logros de los alumnos estén influenciados por muchos tipos de variables - por ejemplo, el nivel socio-económico familiar y la habilidad del alumno- que también deberían predecir si los alumnos eligen sus escuelas"*, y utilizando la mejora en logros entre el 10º y el 12º grado como una variable dependiente (pág. 112). El problema de la tercer variable no se rinde ante ejercicios tan modestos como la inclusión de unos cuantos ítems dentro un cuestionario que traten sobre temas relacionados con las familias de los alumnos y su origen socioeconómico. Si así fuera, los que nos dedicamos a la investigación en educación nos veríamos a la deriva frente a relaciones causales confiables y claramente establecidas, y James Coleman y muchos otros tendrían una carrera profesional mucho menos controvertida. Cronbach ha elaborado las condiciones bajo las cuales datos no-experimentales trabajan la validez de experimentos al azar en el establecimiento de causalidades: mediciones totalmente confiables de las cifras exhaustivas que surgen de las diferencias entre los distintos niveles de la variable putativa independiente (Cronbach, 1979). La base de datos utilizada por Chubb y Moe de ninguna manera se acerca siquiera a resolver el "problema de la tercer variable". La variable de los logros en el 12º grado está muy probablemente contaminada por una fuerte influencia de las diferencias entre alumnos y escuelas que no han sido medidas, o cuya medición es poco confiable. Seguramente, Chubb y Moe han atribuido algo de esta influencia (tal vez una gran parte de ella, no lo sabemos) a sus variables independientes preferidas. No los culpamos por no lograr transformar encuestas en experimentos; solamente desearíamos que fuesen capaces de reconocer más rápidamente que no lo logran hacer.

Aun suponiendo que el resto de las diferencias en los logros de los alumnos se asocie únicamente con diferencias en la autonomía organizativa,

¿cómo podemos estar seguros de que la autonomía conduce a un mejoramiento en los logros? ¿No cabe pensar que a las escuelas cuyos alumnos aprenden más rápidamente se les otorga una mayor libertad, ya sea por diseño o como resultado de una mayor satisfacción de su electorado? De hecho, Chubb y Moe reconocen que los logros de los alumnos y la organización escolar pueden presentar relaciones causales recíprocas entre ellas -a veces la una es causa de la otra, o viceversa, o la relación causal corre en una dirección en las circunstancias A y en la dirección opuesta en las circunstancias B. *"La organización puede ser tanto causa como efecto"* (pág. 113). ¿De qué manera develamos este misterio que plaga la mayor parte de los intentos de trabajar con modelos causales y que carecen de observaciones longitudinales? *"No deseamos pretender que tenemos una solución para este problema [la ambigüedad de la dirección de la causalidad], dado que no la tenemos, pero sí creemos que tenemos un método apropiado de análisis que mantiene el ... problema a la vista. A pesar de todo lo que hemos dicho sobre el problema de la causalidad recíproca, creemos que las principales influencias en los logros de los alumnos tienden a una dirección única. Creemos que el control escolar afecta la organización escolar más de la forma inversa, y que la organización escolar es, principalmente, causa de los logros de los alumnos y no un resultado estos"* (pág. 14).

Chubb y Moe establecen este artículo de fe: que el problema de la dirección ambigua de la causalidad puede ser resuelto si se lo hace a un lado, desarmándolo de manera simple y directa -como si uno dijese que la posibilidad de que las interrupciones de las ondas radiales causen manchas solares fuese muy bajas como para ser tomadas en cuenta seriamente. Pero la ambigüedad en la base de datos *HSB*, en este caso en particular, no puede ser eliminada tan fácilmente. Para algunos observadores más cercanos a la educación en Norteamérica que Chubb y Moe, es igualmente obvio que los altos o bajos logros de los alumnos (incluso los que quedan fuera luego de separar las notas previas a los exámenes y unos pocos ítems en los cuestionarios sobre las familias) motivan una respuesta organizacional. Efectivamente, el descubrimiento sobre el cual Chubb y Moe basan toda su

propuesta de reforma escolar (que consiste en que la autonomía organizativa se relaciona con altos logros) surge probablemente de una influencia causal de los logros sobre la organización: las escuelas que obtienen bajos logros motivan a que directivos en todos los niveles intervengan para solucionar el problema de bajo desempeño. Por otro lado, las escuelas con desempeños altos se ven libradas de ese tipo de interferencias que proponen personas bien intencionadas del ámbito estatal. ¿Existe algo en la base de datos que otorgue credibilidad a una dirección de causalidad sobre la otra? Sí, lo hay. Las causas preceden a los efectos en tiempo, por lo menos para la noción de causalidad que todavía se utiliza cuando se da cuenta de los comportamientos humanos. Las encuestas de *HBS* medían los logros de los alumnos en 1989 y 1983; la organización escolar fue medida en 1983-84. Ante esta secuencia, se hace necesario una modestia mayor cuando se hacen afirmaciones de causalidad uni-direccional.

Tampoco merece confianza el intento analítico que realizan Chubb y Moe para develar los problemas de la ambigüedad en las direcciones causales. Ellos intentan estudiar la influencia de los logros de los alumnos sobre la organización escolar, revirtiendo la regresión e introduciendo la primera como variable independiente y a la organización como resultado. Este análisis se disuelve en una inconsistencia confusa, de la cual se puede obtener muy poco. Esencialmente, la variable de logros, que es continua, aparece en los informes como variable no significativamente relacionada con la organización escolar; mientras que una medición dicotomizada del grado de mejoramiento de los logros de los alumnos (debajo versus por encima del promedio) es presentada como relacionada con la organización escolar (pág. 175). Puede ser necesario realizar un análisis secundario de los datos para remediar esta anomalía.

Ante el entusiasmo de los autores por sus descubrimientos, aun el lector minucioso -y sin dudar los medios de comunicación y otros consumidores de segunda mano de esta investigación- rápidamente pierde de vista el hecho de que estas recomendaciones tan abarcativas están basadas en resultados estadísticos donde el modelo da cuenta de sólo el 5% de la varianza en la variable dependiente de logros de los alumnos. Reiteramos: la R^2 múltiple en

estos análisis es menor a 0,25. Por supuesto, todo coeficiente de regresión debe de ser bastante pequeño en estas circunstancias y, además, ese coeficiente para la variable de organización escolar es, aún cuando significativamente distinto de cero en 20.000 casos, muy pequeño. Una de las implicancias de este resultado es que enormes cambios en la posición de la escuela en la variable organizacional, según la predicción incidirá muy poco en la variable de logro. Se espera que una escuela que mejora del percentil 5° al 95° en su nivel de autonomía organizativa (asumiendo que todos los problemas de injerencia causal se hubiesen resuelto a favor de Chubb y Moe) se eleve en aproximadamente un mes, en el equivalente de unidades de grado, en las evaluaciones estándar de logros académicos.

Investigación y políticas

Chubb y Moe tienen tanta confianza en los resultados de sus análisis estadísticos que recomiendan la creación de un sistema totalmente nuevo de educación pública para el país. Este enfoque de "políticas a través de coeficientes de regresión" hace que surjan algunas serias preguntas. ¿Acaso un beta mayor prevalece en la determinación de política? Actuando como si la política emergiera de análisis estadísticos de los logros de los alumnos, ellos practican un tipo de ciencia social que, aún cuando no se encuentra libre de valores o es valorativamente neutral, es al menos valor-insensible. Las recomendaciones de Chubb y Moe de remover la burocracia de las escuelas hacen surgir problemas de valores, que ellos no consideran. Alguna, pero difícilmente toda, de la burocracia generada democráticamente que ellos quieren eliminar de las escuelas públicas, fue creada con la intención de proteger los derechos de los alumnos. A pesar de cuan torpes sean, las reglas y regulaciones, a menudo salvaguardan a los niños de un trato indiferente o injusto, especialmente aquellos niños que tienen algún tipo de discapacidad o que pertenecen a minorías étnicas. ¿Acaso hemos alcanzado en este país un estado de iluminación tal que estas salvaguardias pueden ser eliminadas en favor de la autonomía de maestros y directivos? Algunos lo dudarían.

Chubb y Moe hacen bien en traer a luz el problema de administración, en su relación a los esfuerzos por mejorar la efectividad de las escuelas, pero le prestan poca atención al contexto más amplio de la educación norteamericana que ellos imaginan que su estudio reformaría. Cualquier esfuerzo en favor de mayor autonomía docente o de la autogestión escolar, tendrá que reconocer la presente realidad de la administración y saber responder a sus demandas. El desarrollo de una efectiva comprensión del medio ambiente de políticas en el que las escuelas operan resulta muy difícil para la mayoría de los educadores, tal como se refleja en la decisión de Chubb y Moe de ignorar completamente este tema. Sin embargo, los consejos escolares locales, los consejos escolares estatales y las legislaturas son el ambiente real y confuso en el que se seguirán construyendo las políticas educativas. Cualquier beneficio que pudiese surgir de una mayor autonomía de los educadores sólo será posible cuando los hacedores de políticas estén convencidos de que es acorde con el interés público -tal como lo definen sus bases de sustento electoral- liberar las escuelas del control central. Desafortunadamente, Chubb y Moe no demuestran esto.

Los hacedores de políticas, por otra parte, se preocupan mucho por los temas de autonomía. En las postrimerías de los movimientos de reforma escolar de principios de los '80, los hacedores de políticas están experimentando con diversos enfoques para aumentar la autonomía docente. Ya sea que lo denominen darle poder al maestro, autogestión escolar, o reestructuración de la escuela, dichos enfoques son los nuevos "amores" de tanto educadores como hacedores de políticas interesados en el mejoramiento educativo. Chubb y Moe establecen una aparente conexión entre autonomía y desempeño escolar, pero la dirección de la influencia es, por lo menos, ambigua. Lo que se necesita es una mejor comprensión de las maneras a través de las cuales la autonomía afecta el desempeño escolar. Los estudios de casos y otro tipo de investigaciones más acotadas hacia el interior de las escuelas podrán ayudar a desarrollar una mejor comprensión de estas relaciones, y así permitir guiar a tanto maestros como a hacedores de políticas en la determinación de que rol le cabe realmente a la autonomía escolar en el

mejoramiento de la educación. Chubb y Moe evaden este esfuerzo con su aserción de que la efectividad escolar se encuentra predeterminada por las estructuras administrativas que no pueden ser cambiadas. Una amplia experimentación en reestructuración escolar sugeriría que la mayoría de los educadores y hacedores de políticas no están de acuerdo.

Politics, Markets and America's Schools es la legitimación a través de la investigación, que el movimiento a favor de la elección de escuelas ha estado esperando. Este libro ha sido anunciado como una importante contribución al conocimiento. Los autores esperaban ser atacados por investigadores, y así ha sido. John Witte, un cientista político de la Universidad de Wisconsin, en Madison, ha criticado los datos de Chubb y Moe, sus técnicas analíticas y sus conclusiones. El profesor Witte los atacó hiperbólicamente con su declaración de que "*Sugerir que sabemos lo suficiente de High School and Beyond como para derribar el sistema escolar público en los Estados Unidos y reemplazarlo con un sistema de elección de escuelas es una pura locura.*" publicada en una entrevista en *Education Week* (14 de noviembre de 1990, vol. 10, N° 11, pág. 20). Witte afirmó que los datos, en su forma original, estaban irremediablemente errados y que ciertas transformaciones realizadas por Chubb y Moe exageraban las ganancias en los logros educativos a ser esperados por la reorganización escolar. Pero esto importará poco en las batallas políticas sobre la elección de escuelas; los tecnicismos respecto de las investigaciones empíricas serán dejados de lado y Chubb y Moe serán citados como autoridad por un bando y declarados como falso por el otro. ¿Podrá este libro elevar el nivel del debate, introducir nuevas perspectivas, llevar a mejores formas de pensar? No, por sí mismo no lo logrará; no se trata de ese tipo de libros. Es más bien una polémica envuelta en números.

En su libro *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*,³ Cronbach escribe acerca de dos contextos en los cuales los investigadores sociales se imaginan estar cuando presentan su trabajo: el contexto de emisión de órdenes y el contexto de acomodación. El primero es un sueño de omnipotencia en el que tomadores de decisión con poder emiten directivas que los demás cumplen. El contexto de acomodación es la realidad de los

hacedores de políticas en la sociedad norteamericana; se logran compromisos entre intereses que compiten, a veces -esperamos que así sea- a la luz de los modelos, descubrimientos y manera de pensar de los investigadores sociales. La investigación de la ciencia social se beneficia y adquiere un mayor grado de utilidad, creemos, cuando sus creadores reconocen la realidad del contexto de acomodación. Irónicamente, ya que son científicos políticos, Chubb y Moe actúan como si se estuviesen dirigiendo a aquellos inexistentes dirigentes del sistema educativo norteamericano.

Este libro obtuvo un grado poco común de atención en la prensa popular. Sus autores han aparecido en las páginas literarias de diarios prominentes, para dar versiones condensadas de sus ideas. Personas famosas alabaron su obra en las tapas del libro. Chester Finn categorizó al libro como *"... el libro sobre educación más esperado del año, y muy probablemente destinado a ejercer una gran influencia"*. ¿Por qué se le brinda tanta atención a un análisis de regresión más bien común de una base de datos que fue construida por el gobierno casi hace más de una década? Chubb y Moe le confieren al movimiento en favor de la elección de escuelas la legitimación que puede conferir la investigación empírica. La investigación es, hoy en día, un lenguaje con autoridad de legitimación y las posiciones políticas se fortalecen cuando pueden citar una investigación. Los grupos en favor de los *voucher* y de la elección de escuelas han citado a Chubb y Moe con deleite, como si el tan esperado experimento hubiese súbitamente probado la veracidad de su causa. El hecho de que los resultados de las investigaciones educativas sean tan buscados es una señal de madurez de la investigación educativa. Pero, a la vez, es una señal de sus innegables limitaciones que los resultados de las investigaciones educativas todavía contengan carácter de tanto descubrimientos científicos como de retórica política.

Notas

1. College of Education, Arizona State University.

Andrada, M., Narodowski, M. y Nores, M. (2001). Nuevas Tendencias en Políticas Educativas: Alternativas para la Escuela Pública. Temas Grupo Editorial. En prensa.

2. Chubb, John E. y Moe, Terry M., *Políticas, mercados y escuelas norteamericanas*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990, págs. 318 y xvii.

3. N. de T.: *El diseño de las evaluaciones en los programas educativos y sociales*.

Referencias

Cronbach, L. J., *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San Francisco, Jossey-Bass, 1979.

* Los editores agradecen el permiso otorgado por los autores para la reproducción en castellano de este artículo.