

Byrk, A. S.; Bender Sebring, P.; Allensworth, E.; Luppescu, S. y Easton, J. Q. (2010). *Organizing schools for improvement: Lessons from Chicago*, Chicago: The University of Chicago Press, 317 pp.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO EDUCATIVO**

*Lecciones aprendidas de las escuelas en Chicago*

MARÍA ILEANA RUIZ C.

**E**n el libro de Byrk, Bender, Allenwxorth, Luppescu e Easton (2010) se aborda el esfuerzo del Acta de Reforma de Escuelas de la ciudad de 1998, la cual se fundamentó en el localismo democrático como detonante para el cambio en las escuelas públicas. En los años ochenta, cuando las escuelas de Chicago eran consideradas las peores de la nación por el secretario de educación William Bennet, se replanteó una nueva reforma que partió de la hipótesis de la descentralización: brindarles los recursos y el poder para su plan de mejora institucional. Según el censo de 1990, 40% de las familias de Chicago que inscribían a sus hijos en planteles públicos eran consideradas con ingresos debajo de la línea de pobreza definida por el gobierno de Estados Unidos. De los distritos escolares que integran el estado de Illinois, Chicago era considerado el distrito con escuelas en mayor desventaja.

La reforma consistió en descentralizar radicalmente el sistema educativo público, transfiriendo la autoridad y los recursos de la oficina central a aproximadamente 575 escuelas del distrito. Los fondos podían ser utilizados para contratar personal adicional, comprar equipo, material y nuevos programas, o para el desarrollo profesional del personal. Cada escuela contaba con un consejo compuesto por el director, dos profesores, seis padres de familia y dos miembros de la comunidad local. Este órgano seleccionaba y evaluaba al director, aprobaba el plan anual y el presupuesto asignado. Los

---

María Ileana Ruiz C. es investigadora del Tecnológico de Monterrey Campus Monterrey y de la Escuela de Graduados en Educación del mismo instituto Ave. Eugenio Garza Sada Sur 2501, Colonia Tecnológico, 64748, Monterrey, NL, México. CE: miruiz@itesm.mx.

instrumentos se aplicaron, 1991 a 1997, a directores, estudiantes y maestros. En este sentido, se presenta un estudio que da seguimiento a una iniciativa de cambio durante casi seis años, que es un mérito importante de los investigadores.

En la introducción, los autores presentan el enfoque de la investigación, las fases que la componen, la teoría en la que se fundamentó y los resultados que se obtuvieron. Es interesante que en la misma introducción exponen el caso de dos escuelas con características similares y resultados distintos: Hancock y Alexander. La primera tuvo mejoras sustanciales en el periodo de investigación mientras la segunda, habiendo iniciado con actividades en todos los dominios institucionales, no logró el cambio organizacional deseado.

En los hallazgos discutidos en forma preliminar en la introducción, los autores mencionan que muchas escuelas fallaron en mejorar bajo la descentralización, a pesar de sus esfuerzos iniciales. Entre los aspectos que incidieron en esta situación encontraron: *a)* la débil relación de confianza entre la comunidad de la escuela y *b)* las necesidades de los mismos estudiantes (sin hogar, sin cuidado en su crianza o en su vida, con problemas de violencia y abuso).

En el primer capítulo se expone el desarrollo de los indicadores de resultados y el desglose de sus sub-indicadores para medir los resultados del esfuerzo de descentralización en las escuelas de Chicago. Fueron tres tipos de indicadores generales de resultados: *a)* tendencias en la asistencia de los alumnos, *b)* resultados en matemáticas y *c)* resultados en lectura. Aquí se expone cómo se cuidaron aspectos que pudieran ser ajenos y que afectaban la validez de los indicadores seleccionados para medir el éxito del esfuerzo de cambio. Por ejemplo, el primer indicador de asistencia se ajustó a la tendencia de asistencia a la escuela, relacionándolo con la mejora en su efectividad en reducir el ausentismo de los alumnos. El equipo de investigadores también realizó un perfil de la productividad académica, en el que integraban las contribuciones al aprendizaje de los alumnos y cómo el valor agregado va cambiando con respecto al tiempo de implantación. El uso de gráficas para entender la relación entre los indicadores de estudio y los resultados y avances es utilizado a lo largo de los capítulos, igualmente para explicar el fundamento teórico del modelo que se implementó.

El capítulo 1 finaliza exponiendo los resultados de los casos de las escuelas mencionadas en la introducción, contrastando el estado inicial de cada una en relación con los indicadores de resultados y su avance durante el estudio. La escuela Hancock muestra solidez y al final del periodo de investigación está posicionada en el cuartil superior de los centros de educación básica pública de Chicago. Este capítulo, aunque pretende explicar cómo medir los resultados de avance o logros de las escuelas de nivel básico pública, no le presenta al lector una imagen de lo que le espera a continuación, ya que se enfoca en explicar la validez y uso de los indicadores, descontextualizando al lector de la visión sistémica que parece prevalecer en el resto del libro.

El capítulo 2 permite entender el marco conceptual que fundamenta el cambio de enfoque y la reforma realizada en Chicago. Lo interesante es el concepto de sistemas que aplica y que además se justifica a lo largo de la lectura no sólo de este capítulo sino del resto del material del libro. Integra los distintos subsistemas y señala cómo la interacción entre dichos subsistemas afecta el resultado final en las escuelas con el enfoque de cambio educativo. También considera a los centros escolares como sistemas abiertos, y cómo el contexto en el que se desenvuelven (la comunidad externa, padres de familia, situación social) afecta los resultados.

El modelo teórico conceptualiza al director en el rol de agente catalizador del cambio y como un líder instruccional para asegurar el impacto en el aprendizaje del alumno, que finalmente es a quien se desea beneficiar. Parte de la hipótesis que si al director se le relaciona con estas dos visiones (como agente y líder), impactará en la reestructuración de la organización de la escuela que, a su vez, influye en las condiciones bajo las cuales los profesores trabajan y motivan a los alumnos en el salón de clases.

La dinámica del aprendizaje del estudiante la relacionan con dos elementos: *a)* la motivación del alumno a aprender y *b)* su participación en la escuela. Estos elementos impactan directamente en el núcleo técnico compuesto por el triángulo instruccional, el tiempo real de aprendizaje y la efectividad de los recursos de apoyo para el aprendizaje. Todos estos elementos están dentro de lo que llaman la caja negra en el salón de clases. Ésta se ve influida por distintos subsistemas y es donde se desea incidir (según los autores) con el cambio realizado por las escuelas.

Los subsistemas que afectan la caja negra del aprendizaje y en el cual se desarrolla todo el esfuerzo de cambio son:

- 1) La orientación del subsistema de enseñanza de la escuela
  - a) Alineación al currículum
  - b) La naturaleza de la demanda académica y las herramientas para apoyarla.
- 2) La capacidad profesional
  - a) Habilidades y conocimientos de los docentes
  - b) Apoyos para el aprendizaje del docente
  - c) La comunidad profesional de la escuela
- 3) Los lazos comunitarios, escuela y padres de familia.
  - a) Apoyo social de la comunidad institucional
  - b) Servicios directos a las escuelas
  - c) Apoyo de los padres para el aprendizaje
  - d) Esfuerzo de la escuela para apoyar a los padres
- 4) El clima de aprendizaje de la escuela
  - a) Presión de los profesores y las normas de apoyo
  - b) Orden y limpieza
  - c) Normas académicas por pares (de docentes)

Todos estos subsistemas (los cuatro de apoyo que influyen en el aprendizaje del alumno y la caja negra del salón de clases) interactúan entre sí como fuerzas impulsoras o como barreras para la mejora de la institución educativa. Y aunque los autores exponen desde un inicio que el liderazgo es el promotor por excelencia de este modelo, ven la escuela como un sistema orgánico, con interacciones entre los distintos subsistemas que se afectan entre sí. Además, recordando a la escuela como un sistema abierto con su entorno, los autores finalizan el modelo con factores estructurales, relaciones de confianza en la comunidad escolar, el contexto de la comunidad local y los resultados de los alumnos, en términos de compromiso y crecimiento académico.

En el tercer capítulo los autores exponen sus preguntas de investigación y la forma en que se respondieron mediante la aplicación de encuestas diseñadas con base en un sistema de 36 medidas que, combinadas, integran 14 indicadores que se pueden describir como estratégicos, para llegar a las conclusiones de la investigación. Las preguntas fueron: *a) ¿cuál es la evidencia que demuestra que cada elemento organizacional apoya en la mejora de los resultados de los alumnos?, b) ¿es cada elemento organizacional realmente esencial para la mejora? y c) ¿es la escuela un sistema de soporte?*

Al responder la primera pregunta encontraron que en las escuelas que cuentan con reportes de indicadores robustos es diez veces más probable que mejoren las habilidades de sus alumnos en lectura y matemáticas comparadas con las que tienen uno o más indicadores débiles. Uno de los resultados que más desarrollan en los restantes capítulos es la relación de la seguridad y orden en la escuela y su impacto en la asistencia de los alumnos. En cuanto a la segunda pregunta, indican que los cinco elementos organizacionales que describen en el segundo capítulo y desarrollan con medidas e indicadores son críticos para el mejoramiento de la escuela. Finalmente, la tercera pregunta parte de la hipótesis de que la capacidad de mejora de la escuela se deriva del fortalecimiento de los elementos de apoyo esenciales (que son los organizacionales), lo cual se confirma con la respuesta anterior: los cinco elementos son esenciales. Esto refuerza el enfoque de sistemas, en donde la interacción de cada subsistema con el resto de los miembros afecta el resultado y comportamiento del sistema global (en este caso la escuela). Es interesante que los autores indiquen que por lógica estos hallazgos no llevan a afirmar con un cien por ciento de seguridad que fortalecer estos aspectos organizacionales garantizará mejoras en el desempeño del alumno. Sin embargo, la evidencia empírica indica que sí es más probable la mejora institucional.

El cuarto capítulo profundiza en las interacciones organizacionales desde el enfoque de sistemas. Encontraron que el involucramiento de padres de familia y comunidad, la capacidad profesional de los profesores, el clima centrado en el aprendizaje de los alumnos y la guía instruccional mejoran la asistencia y el dominio de la lectura y las matemáticas. Los hallazgos confirman que dos indicadores que afectan fuertemente la asistencia de los alumnos son la seguridad y el orden así como el involucramiento de los padres de familia. Otro hallazgo de un factor que incide en la asistencia es la instrucción interesante y con significado personal, que motiva a los alumnos a asistir. Lo mismo puede decirse si el estudiante tiene actitud pasiva en el proceso de aprendizaje, está menos motivado y afecta la asistencia. Un factor más que influye en la asistencia de los alumnos es la capacidad profesional del profesorado. Se encontró que una pobre capacidad profesional afecta dicho indicador. Esta medida está compuesta por la orientación del trabajo docente, sus antecedentes académicos y la calidad de desarrollo profesional, entre otros aspectos.

El análisis del capítulo continúa exponiendo otros elementos cuya interacción afecta el aprendizaje de las matemáticas y la lectura en las escuelas. La evidencia en la investigación apunta que un buen predictor para estos indicadores es la alineación del currículum; si las escuelas cuentan con uno fuertemente alineado, muestran una mejora sustancial en la lectura y en el aprendizaje de las matemáticas. Otro elemento que parece incidir en la mejora de resultados en ambas asignaturas es el involucramiento de los padres de familia y los lazos con la comunidad. Y entre los hallazgos notables está que ninguna de las escuelas que reportó una relación social débil entre maestros y padres de familia tuvo mejoras en algún indicador. Ninguna.

En el quinto capítulo los autores desarrollan la importancia de un ambiente de confianza en las escuelas, la estabilidad en la matrícula y el tamaño de la institución, como aspectos organizacionales clave para los indicadores de resultado y como facilitadores del cambio. En cuanto al ambiente de confianza, una de las ideas principales es cómo las relaciones son la vida en una comunidad escolar, por lo que el clima que brinda la escuela es clave para que la interacción sea positiva. La dinámica de las relaciones que analizan está formada por la del director con los maestros, los maestros con sus colegas, y la de los académicos con los padres de familia. Estas relaciones se ven fundamentadas en el entendimiento de las obligaciones de cada grupo y en las expectativas que tiene cada grupo de los demás. El aspecto que desarrollan es la confianza que puede existir entre los diferentes actores, que los autores conciben como un sentido de escucha sincero y un tomar en cuenta lo que se escucha para definir las acciones institucionales, incluso en el salón de clase.

En cuanto al tamaño de la escuela, la evidencia sugiere que una escuela pequeña tiene un impacto positivo en la satisfacción de los maestros en su labor, en el compromiso de los alumnos con el aprendizaje y en la eficiencia en los esfuerzos de cambio de las escuelas. A su vez, estos resultados inciden en la mejora de los indicadores de resultado (asistencia, lectura y aprendizaje en matemáticas). Finalmente, en lo que se refiere a la estabilidad de la matrícula, los hallazgos indican que es más fácil generar un ambiente de confianza en una escuela con una población estable, con menos cambios o bajas, ya que se pueden generar lazos con la comunidad y relaciones más efectivas con los padres de familia.

El último capítulo del libro presenta las influencias de la comunidad como contexto de las escuelas. La hipótesis que desarrolla es que la clave

para el localismo democrático tiene como fuerza impulsora el interés de los padres de familia por asegurar la calidad de la educación que se les brinda a sus hijos. En comunidades fuertes y con gran interés es factible lograr el cambio para las escuelas de su área. Sin embargo, para las de una mayor desventaja social y económica, la probabilidad de que no se logre el cambio es alta. Las escuelas que no evidencian mejoras estaban localizadas en el sur y oeste de Chicago, donde los ingresos por familia son más bajos que en otras secciones de la ciudad, y la población está compuesta en su mayor parte de afroamericanos.

Otra barrera para el cambio son los índices de violencia y crimen en las comunidades a las que pertenecen las escuelas. A tal punto afecta, según lo reportan los hallazgos, que las reuniones fuera de horario de clase y el desarrollo de eventos escolares no se llevan a cabo por temor a la inseguridad. Estos mismos factores provocan que existan alumnos de los que se abusa, que no tienen hogar y víctimas de violencia doméstica. Niños con estas características son identificados por los autores como “niños en circunstancias extraordinarias”; asisten a las escuelas con necesidades de seguridad y requiriendo más cuidados especiales por parte de los maestros. Los docentes, al enfrentarse a esta situación de manera repetida, se ven sobrepasados y abrumados y esto afecta su desempeño. Las medidas que desarrollaron los investigadores para evaluar el capital social compuesto por los aspectos mencionados (índices de violencia en las comunidades y características de los alumnos) son predictores de estancamiento de las escuelas públicas en la búsqueda del cambio.

El capítulo seis termina mostrando la evidencia en forma resumida y su significado en la práctica. Los autores sostienen que el capital social es un recurso crítico para la mejora institucional de las escuelas. Otro elemento relevante es la densidad de los niños viviendo bajo circunstancias extraordinarias, que puede significar una barrera para el cambio. Los autores plantean que algunas escuelas etiquetadas como “en desventaja” confrontan más condiciones sociales adversas que otras clasificadas de la misma forma, por lo que los resultados que pueden alcanzar se ven afectados. Desventajas económicas y materiales pueden ser remontadas en parte por el capital social que tiene la escuela.

Algo interesante del libro es que cuenta con ocho apéndices que desarrollan o explican de forma detallada los factores de estatus socioeconómico, indicadores de valor agregado, una vista general de los 14 indicadores que

representan los cinco apoyos esenciales del modelo del capítulo 2, las entrevistas aplicadas en el proyecto de desarrollo humano en los barrios de la ciudad y finalmente el esfuerzo del Consorcio de Investigación de Escuelas de Chicago para construir lazos entre la investigación, práctica y política pública para mejorar la práctica educativa.

En resumen, el libro muestra un modelo sistémico integrado con factores relevantes que afectan un sistema educativo, y su impacto en lo que sucede en el salón de clase (que se le llamó caja negra en el modelo). Su riqueza radica tanto en su modelo sistémico de cuatro subsistemas como en el sistema de medición que propone para medir el éxito del cambio en las instituciones, y el detalle de cómo está compuesto cada indicador.

Un elemento que faltó desarrollar fue la descripción de los casos de las escuelas Hancock y Alexander (que mencionan desde la introducción al libro). Detallarlos como ejemplo brindaría al lector la experiencia de la forma en que se implementó el cambio fundamentado en el poder que se le brindó a la institución (debido a la descentralización del sistema educativo en la ciudad de Chicago). A pesar de que en los capítulos se retoman brevemente los casos, no hay un estudio de cada uno que permita entender el tipo de esfuerzo que cada institución realizó, a la luz del modelo expuesto en el segundo capítulo, y comprender las razones por las que el éxito no se presentó igual en ambas instituciones.

El libro de Byrk *et al.* (2010) es una investigación que invita a reflexionar en los modelos educativos y la forma en que los gestionamos como sistema, no sólo como institución sino como sistema educativo. Este mismo modelo descentralizado se puede encontrar en otros países como en Inglaterra, con las ventajas y desventajas que este modelo distinto al nuestro ofrece, pero que vale la pena analizar como oportunidad de cambio en el sistema educativo mexicano.