

## Capítulo 4

# Democracia Deliberativa al Estilo de Chicago: Gobierno de Base en Asuntos de Educación Pública y Policía \*

*Archon Fung* \*\*

### *1. El surgimiento de la autonomía responsable*

La ciudad de Chicago no parece ser un terreno fértil para que las instituciones democráticas deliberativas echen raíces y rindan sus frutos. Aunque su historia y ecosistema acusan muchos rasgos contradictorios –una tradición de maquinarias políticas, burocracias administrativas insulares instaladas como reacción a las manipulaciones políticas, una tradición vibrante de activismo a nivel vecinal y una extrema desigualdad socioeconómica como suele darse en las áreas urbanas de Estados Unidos– ninguno de ellos es especialmente favorable a una actividad política basada en la equidad y la razón.<sup>1</sup>

Es, entonces, supremamente sorprendente que dos recientes reformas institucionales hayan reconfigurado las escuelas públicas y

el sistema policial de Chicago transformándolas en los departamentos más participativos y deliberativos en Estados Unidos. Para ilustrarlo, bástenos considerar los rasgos fundamentales de esas organizaciones. Las Escuelas Públicas de Chicago (EPC) comprenden unas 540 escuelas primarias y colegios de secundaria. Un "Consejo Escolar Local" (CEL), que es elegido en cada una de las escuelas, es quien administra el gobierno escolar desde 1988. Los CEL son elegidos cada dos años. Cada uno de ellos está conformado por seis padres de familia, dos representantes de la comunidad, dos profesores, el director de la escuela y dos miembros adicionales para el caso de los colegios de secundaria que son estudiantes sin derecho a voto. Los miembros de los CEL cuentan con amplios poderes y responsabilidades tales como contratar y despedir a los directores de las escuelas, aplicar a discreción el presupuesto escolar y desarrollar e implementar los planes estratégicos para la mejora de las escuelas tocantes a asuntos como el currículum, la instrucción, la planta física y la operación administrativa. Mientras que las escuelas individuales ganan con todo esto un amplio espacio de maniobra para manejar sus propios asuntos, eso no significa que en sentido alguno estén desconectadas de todo el sistema escolar de la ciudad. Los oficiales de distrito y los funcionarios de la Junta de Educación de Chicago apoyan los esfuerzos de gobernabilidad y mejoras y proveen la capacitación necesaria a los miembros de los CEL y otros activistas en tópicos como, por ejemplo, técnicas de selección de directores de escuelas, presupuesto escolar, diseño curricular y planeación estratégica. La Junta, además, responsabiliza a las escuelas de la producción de buenos resultados educacionales y, en cumplimiento de esa función, supervisa el desempeño de todas las escuelas contribuyendo a que todo el sistema sea transparente. La Junta, igualmente, da a conocer al público diferentes dimensiones de las operaciones escolares tales como puntajes de pruebas escolares, datos demográficos del cuerpo estudiantil, niveles de financiación y tasas de asistencia escolar

y graduación. Aquellas escuelas cuyo desempeño sea deficiente se someten a medidas disciplinarias tales como una vigilancia más cercana, intervención activa para modificar elementos deficientes en su plan escolar o en su personal, o una completa "reconstitución" o administración directa por parte de la Junta en los casos de fracaso extremo.

El Departamento de Policía de Chicago (DPC) implementó una reforma arquitectónica similar en 1995. Desilusionado con los fracasos evidentes de las estrategias de acción policial, el Departamento se lanzó a una cruzada mayúscula de reorganización diseñada para desafiar a sus oficiales a identificar y tratar en forma activa las fuentes de crimen y desorden en sus áreas de patrullaje. A diferencia de la mayoría de otras ciudades estadounidenses que también se propusieron resolver sus problemas policiales,<sup>2</sup> las reformas del DPC partieron de la premisa de que los esfuerzos en la solución de problemas rinden resultados más satisfactorios si se cuenta con una participación significativa de la ciudadanía. Desde esa perspectiva, los ciudadanos a menudo cuentan con un conocimiento superior de los problemas que afectan sus áreas residenciales y pueden señalar prioridades distintas a las de la policía. En consecuencia, una asociación entre la ciudadanía y la policía puede identificar con mayor certeza y actuar con mayor precisión sobre los problemas críticos, en contraste con lo que la policía, por sí sola, podría lograr. Este tipo de asociación puede ser más efectiva porque, además, la policía y los vecinos cuentan con diferentes habilidades y recursos. Finalmente, muchos activistas de la seguridad pública y las reformas policiales consideraron que el acercar los ciudadanos a los oficiales de la policía les permitiría seguir con mayor detalle las acciones policiales, para así pedirles cuentas de su desempeño.

Estos sentimientos asumieron la forma institucional de una comunidad policial diferente que, al igual que las reformas de los

CEL, creó una nueva clase de gobierno vecinal concerniente a las medidas referentes a la seguridad pública. Actualmente, en cada una de las 279 rondas policiales de Chicago, los oficiales y sus sargentos se reúnen regularmente con los residentes para identificar aquellos problemas de seguridad pública (por ejemplo, un centro de expendio de droga al por menor) que constituyen las prioridades más urgentes del vecindario, desarrollar estrategias que involucran tanto la acción policial como la civil para solucionar esos problemas, reportar la aparición de nuevos conflictos y el éxito o fracaso de las estrategias empleadas, y desarrollar nuevos abordajes si el plan inicial no ha funcionado. Tal como sucede con las reformas de los CEL, los vecinos y los oficiales no operan en forma autónoma sin conexión alguna con autoridades superiores centrales, ni en forma independiente del público en general. Los diferentes departamentos de la alcaldía y el DPC capacitan tanto a los oficiales como a los ciudadanos en los procedimientos y técnicas de solución satisfactoria de problemas, y a la vez desplazan a los organizadores comunitarios para que movilicen a los residentes en un esfuerzo permanente. Estos equipos tienen que documentar sus actividades y resultados en reportes que son evaluados por administradores y supervisores.<sup>3</sup>

Este capítulo busca entender la forma, el potencial y las implicaciones de estas reformas en función de los valores de la deliberación con poder de decisión. Para esto, concibe la estructura profunda de la deliberación como una estructura de *responsabilidad autónoma*. Aunque los términos de la expresión pueden mantenerse en tensión, el análisis siguiente mostrará que ninguno de ellos es suficiente por sí solo, y que juntos ofrecen una forma institucional deliberativa que puede generar resultados públicos que son justos y efectivos.

En las reuniones de los CEL y las rondas de Chicago, las agrupaciones ciudadanas y los oficiales del servicio público a nivel bá-

sico (maestros, directores de escuelas y policías) son autónomos en el sentido de que ellos plantean e implementan, a través de procesos deliberativos, fines y medios específicos que buscan alcanzar metas públicas tales como el mejoramiento de las escuelas y la seguridad pública. En contraste con los sistemas de mando y control que llevan a esos servidores públicos a seguir las instrucciones de sus superiores, esta autonomía le da voz a los ciudadanos, con toda seguridad pone a disposición un caudal de información mayor para la solución de los problemas, y permite que aquellos que están más cercanos a los problemas públicos hagan buen uso de su ingenio para generar soluciones novedosas.

Estos grupos de CEL y rondas locales también tienen sus líneas de responsabilidad, pues muchos teóricos y analistas políticos con toda razón han advertido los riesgos que implica el localismo. Los riesgos más prominentes son la vulnerabilidad del proceso en cuanto a que las facciones más poderosas o los individuos más influyentes en los grupos pequeños resulten ser la parte dominante, la parálisis de los grupos locales debido a algún callejón sin salida en la solución de un conflicto, y la falta de capacidades y sofisticación instrumental.<sup>4</sup> Las circunstancias de rampante desigualdad y conflicto que son propias de muchas de las áreas de Chicago agudizan aún más esas dificultades. Esos problemas pueden ahogar los beneficios de la autonomía entendida como descentralización vecinal pura. Sin embargo, las reformas de Chicago no dejan a los vecindarios sueltos como para que se las arreglen por sí solos en el diseño de sus propias alternativas. Como ya se mencionó, las oficinas centrales de la EPC y del DPC apoyan a los actores locales con capacitación, recursos y diferentes modalidades de coordinación. Cada vez que una acción efectiva requiere esas facultades adicionales, el respaldo externo acrecienta la autonomía local. Y lo que es aún más importante, los administradores centrales supervisan también los procesos deliberativos y los resultados de los grupos

locales. Si se detectan fallas en el proceso o actuaciones locales, ellos pueden intervenir y aplicar las sanciones correspondientes. Así, los vecindarios están sujetos a los mecanismos de rendición de cuentas que buscan salirle al paso a esas tendencias de autonomía que tienden a degenerar en estilos libremente licenciosos, y de esa manera aseguran que una delegación limitada se ponga al servicio de objetivos públicos más amplios.

Esta estructura de autonomía con responsabilidad consiste, no obstante, en un tipo ideal que las reformas de Chicago reflejan sólo en forma imperfecta. La experiencia no se acerca totalmente al cumplimiento de la promesa de gobierno participativo con poder de decisión. Si bien algunas de las rondas y consejos escolares han logrado suscitar una considerable participación ciudadana, otras distan mucho de ese propósito. Algunos grupos se han convertido en sociedades deliberativas, efectivas e innovadoras entre los residentes y los funcionarios de base, mientras que otros han terminado en conflicto e inactividad. Los esfuerzos centrales por identificar y alentar aquellos esfuerzos locales que languidecen a menudo conducen a resultados admirables, pero tales intervenciones a veces resultan ser tan problemáticas como las situaciones que buscan mejorar. En términos generales, las publicaciones de "las mejores acciones" tanto en el DPC como en la EPC, hasta ahora no han logrado impulsar las innovaciones locales como para que se conviertan en mejoras con repercusiones más amplias. Aunque se han dado algunos programas oficiales y ciertos esfuerzos informales en esta clase de aprendizaje, esas iniciativas no se han dado a conocer ampliamente ni ocurren en forma sistemática.

Con todo, las experiencias de Chicago son la oportunidad para interrogar la teoría, la práctica y las aspiraciones y promesas del GPPD. Conceptualmente hablando, la arquitectura institucional es un punto de partida para generar un recuento institucionalmente fundamentado de la deliberación *práctica*, que las reflexiones de los

teóricos políticos contemporáneos de la deliberación han pasado por alto. Desde el lado empírico, los experimentos de Chicago son una rica oportunidad para examinar las dinámicas de una variante de la democracia deliberativa en condiciones urbanas supremamente diversas. El duro clima político y socioeconómico en el que operan esas instituciones contribuye a que algunos escollos de la democracia deliberativa sean expuestos con diáfana claridad.

La segunda parte de este ensayo inicia esta exploración describiendo los fundamentos vecinales de la autonomía responsable en las reformas de Chicago. La tercera parte muestra los mecanismos mediante los cuales las autoridades centrales de la EPC y el DPC fueron reformadas para respaldar, rastrear y disciplinar las deliberaciones descentralizadas con el ánimo de reforzar la autonomía y proveer un marco de responsabilidades. La cuarta parte describe los niveles y orientaciones particulares de la participación en la experiencia de Chicago hasta este momento. La quinta parte se apoya en dos estudios de caso a nivel de vecindario para ilustrar las vulnerabilidades y beneficios de la autonomía con toma de responsabilidades. La sexta parte concluye con una reflexión en torno a dos cuestiones aún abiertas, pero que son de importancia crítica: la efectividad de esta estrategia de reforma comparada con las alternativas convencionales, y su estabilidad política.

## 2. *La delegación participativa: la médula de la autonomía*

Lejos de ser el resultado de un diseño magistral, las instituciones participativas surgieron fortuitamente, siendo ellas mismas el resultado de deliberaciones informales esporádicas, a medida que reformadores en la administración municipal y activistas por fuera de ella se agruparon en formas efectivas de organización de sus departamentos policiales y escolares. Este proceso comenzó a finales de la década de los ochenta cuando las dos agencias enfrentaron una crítica fuerte por su falta de efectividad y capacidad de

respuesta. Aunque el DPC y la EPC ya habían sufrido ese tipo de ataques a lo largo de su historia sin que se hubiera producido alguna reorganización fundamental, esta última serie de críticas fue de un tipo diferente. Las fuerzas conservadoras no pudieron ignorar esas exigencias de cambio y, en consecuencia, las agencias, cada una en forma independiente y transitando rutas distintas, sufrieron una reconfiguración total. Las dos se apartaron definitivamente de las modalidades del comando centralizado y delegaron la autoridad en el personal de las escuelas, los padres de familia, los oficiales de las rondas policiales y los residentes.

En las Escuelas Públicas de Chicago, las reformas surgieron de una batalla declarada en la que se enzarzaron diferentes movimientos sociales —organizaciones de padres de familia, grupos cívicos de “buen gobierno,” activistas de reformas educativas y una coalición de grupos de negocios— luchando contra los tradicionalistas dentro del sistema escolar tales como el Sindicato de Profesores de Chicago y la Junta de Educación de Chicago. Dos eventos que acaecieron uno próximo al otro —el dedo que los medios de comunicación pusieron sobre la llaga abierta por una devastadora evaluación, en 1987, que llevó al entonces Secretario de Educación, William Bennett, a llamar al sistema escolar de Chicago “el peor en la nación,” y una desgastante huelga de maestros escolares que dilató en cuatro semanas el inicio del año escolar— llevaron a que los sentimientos sostenidos contra la EPC se concretaran en reformas bien fundamentadas.<sup>5</sup> Aunque los reformadores diferían en sus particularidades, la mayoría de ellos señalaban a las organizaciones grandes que tradicionalmente controlaban el sistema escolar de Chicago —la Junta y el Sindicato— como los responsables del pobre desempeño escolar. La vieja guardia parecía estar muy lejos del alcance de una reforma: en tanto pudiesen controlar el sistema escolar, pensaban los reformadores, todo el andamiaje seguiría siendo el peor de la nación.

Los reformadores de la educación con el tiempo trasladaron su batalla a la Asamblea del Estado de Illinois, en Springfield, donde obtuvieron una victoria decisiva. Para bien o para mal, los reformadores consiguieron todo lo que pedían cuando la Asamblea aprobó, en 1988, la Reforma de las Escuelas de Chicago. Esta ley creó los sistemas de gobierno local de las escuelas que describí arriba. Estos organismos gozan de poderes amplios. Los CEL son responsables de contratar, despedir, evaluar y determinar las funciones de los directores de las escuelas. Además, aprueban los presupuestos escolares. Los CEL también desarrollan un documento llamado Plan de Mejoramiento Escolar. Estos planes son de tres años y establecen las metas de mejoramiento (asistencia, tasas de graduación, niveles de logros, ambientes escolares) y los pasos necesarios para lograr cada meta en cada escuela. La responsabilidad fundamental del director es la de implementar el plan, mientras que al consejo le corresponde rastrear su progreso. Finalmente, la ley de reforma trasladó a los CEL el control de los fondos y la discreción administrativa de los dineros estatales asignados a las escuelas sobre la base de la desventaja económica, los cuales están estipulados en la primera sección de la ley. Este paquete de reformas hizo de la EPC el sistema educativo más descentralizado y participativo de Estados Unidos.

Recorriendo un camino diferente, el Departamento de Policía de Chicago adoptó recientemente unas reformas organizacionales similares bajo su “Estrategia de Acciones Policiales Alternativas de Chicago.” A finales de los años 80, las fuerzas policiales y los altos mandos en las ciudades estadounidenses se hallaban inmersos en un proceso profundo de reflexión, tratando de definir si sus dos métodos tradicionales —patrullajes preventivos para hacer presencia mediante vehículos debidamente identificables y la respuesta rápida a través del servicio de llamadas de emergencia al número 911— eran adecuados para los diversos y severos problemas de crimen a los que se enfrentaban.<sup>6</sup> En términos generales estas refor-



mas caían bajo el rubro de “acción policial comunitaria.” Las reformas les planteaban a los oficiales el desafío de apelar a sus iniciativas e ingenio para atacar los problemas particulares de crimen y desorden, y a cooperar cercanamente con los ciudadanos y, en ocasiones, establecer redes con grupos comunitarios. En Chicago, dos fuerzas extradepartamentales complementaron estos impulsos profesionales internos y le dieron forma a una posterior alternativa de reforma.

Los líderes de una sofisticada organización de seguridad pública a nivel de la ciudad, la Alianza de Chicago para la Seguridad Vecinal, ya habían hecho gala de su experiencia en acción policial y de su ascendencia en la comunidad para empujar una acción policial comunitaria desde la perspectiva de la ciudadanía. A partir de una apropiación particular de la visión de la Alianza, que se fundamentaba en su experiencia como defensora, analista de política policial, guardiana y entidad organizadora de las iniciativas vecinales, otras ciudades no habían hecho más que excluir a los ciudadanos de sus reformas. Con esto, simplemente vigilaban a la comunidad, en lugar de trabajar mancomunadamente con ella. Para los activistas de la Alianza, la ciudadanía tenía que ser un socio en el sentido pleno del término en la acción policial comunitaria porque ella provee un conocimiento local importante, genera recursos fácilmente identificables y, lo más importante de todo, conoce a los oficiales de policía y está en capacidad de pedirles cuentas. La segunda fuerza importante provino de la administración municipal. El alcalde Richard M. Daley y su equipo hicieron de la acción policial un asunto de buen gobierno que demostraba el espíritu innovador de la ciudad y su compromiso para combatir el crimen. El interés de la administración Daley incrementó el ritmo de reformas en acción policial comunitaria.

Sin la agitación callejera ni la presión legislativa que promovieron las reformas en el sistema escolar, estas últimas discusiones

que ocurrieron en la intersección de intereses profesionales, políticos y cívicos condujeron en calma a la formulación de una variante participativa en la acción policial comunitaria que, a partir de 1993, tuvo su experimentación piloto en cinco de los 25 distritos de policía, y luego se extendió a toda la ciudad en 1995. Sus rasgos básicos reflejaron los distintivos centrales de la reforma de delegación de autoridad escolar de 1988. Los oficiales de la policía, en reconocimiento a la necesidad de atacar aspectos específicos en sus contextos particulares, se organizaron en unas 279 “rondas” de alcance vecinal, las cuales, además del patrullaje ordinario y las responsabilidades rutinarias, les permitirían a los oficiales familiarizarse con vecindarios específicos y sus problemas particulares. La reforma generó canales para la participación ciudadana, pues asumió que los habitantes conocían sus problemas en detalle, tenían acceso a recursos para solucionarlos y contaban con una motivación fuerte para resolverlos. Se llevarían a cabo “reuniones comunitarias de rondas” en cada zona, cada mes, para que los oficiales asignados a la localidad en cuestión y los residentes en forma conjunta pudieran identificar los problemas y acordar esfuerzos conjuntos.

De esta manera, las EPC y el DPC se reorganizaron gracias a la adopción de medidas de delegación radical que establecen tres plataformas centrales para la autonomía local participativa en el gobierno escolar y la acción policial.

En primer lugar, las reformas abrieron oportunidades para que los ciudadanos comunes y corrientes pudiesen *participar continua y directamente* en el microgobierno de dos instituciones importantes para la vida urbana: la escuelas y la policía. Los padres de familia y los miembros de la comunidad que favorecen la autoridad formal y están dispuestos a invertir sus energías en el gobierno escolar pueden aspirar a ser elegidos para ocupar uno de los seis cargos reservados para los padres de familia, o dos de los puestos

asignados a la comunidad en el CEL de cada escuela. Aquellos con intereses menos intensos pueden participar y dar a conocer sus perspectivas en las reuniones regulares, usualmente mensuales, de los CEL. El programa de acción policial comunitaria, por su parte, no tiene consejo alguno para su gobierno formal. En lugar de eso, se requiere que los oficiales de policía en cada ronda asistan a reuniones abiertas con los residentes, que se celebran por lo general cada mes, para abordar en forma conjunta estrategias de solución de problemas en el vecindario respectivo relacionados con el crimen y los conflictos. Antes de estas reformas, los ciudadanos, para poder ejercer alguna influencia en las decisiones de esas instituciones locales, tenían que confiar en métodos esporádicos, irregulares y, sin lugar a dudas, menos efectivos tales como votar en las elecciones al Concejo Municipal, contactar las oficinas de los concejales para resolver alguna preocupación específica confiando en la eficacia del trabajo que posteriormente se llevaría a cabo, o ir directamente a los oficiales de la policía o del sistema escolar para radicar sus quejas o sugerir líneas de acción. Los nuevos canales de participación que introdujo la reforma incrementaron el conocimiento que la ciudadanía y el personal oficial puede tener el uno del otro, a la vez que les permitieron a los residentes fiscalizar el desempeño de los oficiales mediante un constante escrutinio de sus prioridades y acciones.

En segundo lugar, la participación en estos contextos de delegación de autoridad y responsabilidades instituyó un conjunto de *procedimientos de decisiones deliberativas*. En la mayoría de las formas de acción política, tales como elecciones de ediles y contacto informal, la ciudadanía se limita a expresar sus preferencias por este candidato o aquella iniciativa política, o en el mejor de los casos deja constancia de sus reclamos. Por el contrario, en el gobierno a través de los CEL, la deliberación se da en el mismo proceso de construcción, aprobación e implementación de los Planes de Mejoramiento Escolar. De acuerdo con la legislación de 1988,

cada CEL debe periódicamente dar a conocer un Plan que contemple sus metas trianuales y los pasos para alcanzarlas. Los participantes en la deliberación, usualmente dirigidos por el director de la escuela pero provenientes de las filas del personal de la escuela, los padres de familia y la comunidad, desarrollan unas declaraciones de visión y misión para la escuela, analizan sus fortalezas y debilidades actuales, y luego desarrollan sus estrategias curriculares, capacidades pedagógicas y mejoras en la planta física con el fin de dar cumplimiento a su declaración de misión. Finalmente, asignan los recursos humanos y financieros necesarios para implementar y vigilar el avance de esas estrategias. Los resultados realimentan las deliberaciones y revisiones de planes subsecuentes al interior del CEL respectivo.

La deliberación en las reuniones de las rondas vecinales pertinentes a la acción policial comunitaria se estructuran alrededor de un proceso similar de solución de problemas. Tanto la policía como los residentes comienzan con una "lluvia de ideas" que genera una lista exhaustiva de los crímenes y los problemas de seguridad en el vecindario. Luego proceden a enfocarse en dos o tres asuntos que consideran prioritarios para posteriormente allegar la información pertinente y las perspectivas que les permiten analizar esos problemas. A partir de allí, elaboran las estrategias y la división de trabajo para implementar las estrategias acordadas. En reuniones posteriores se evalúa el éxito de esas estrategias. Usualmente los grupos de trabajo intentan desarrollar estrategias adicionales para atacar los problemas más persistentes, o acometer nuevas acciones después que los viejos problemas se han resuelto. Esta vía rápida entre planeación, implementación y evaluación incrementa las capacidades prácticas y las habilidades para las soluciones de problemas en los ciudadanos y los oficiales de policía en cada una de las rondas.

Tercero, estos procesos de delegación de autoridad y responsabilidad se constituyen en un elemento de *otorgamiento de poder de decisión*: la expectativa de participación y deliberación ciudadana afecta directamente la acción pública. Los canales ordinarios de influencia política y discusión pública aportan grados muchos menores de facultades para la acción pública ciudadana. Cada vez que uno participa en la deliberación de la esfera pública de los medios de comunicación como espectador o incluso como autor, o cuando uno vota por un candidato que representa puntos de vista afines, o cuando participa en comités de asesoría, no hay más que una conexión débil entre las perspectivas que uno respalda y las acciones oficiales. En tales casos, los puntos de vista del ciudadano tienen que añadirse a los de muchos otros electores, considerarlos en diversos contextos de acción pública, filtrarlos a través de distintos niveles de representación y diluirlos por acción de la discreción administrativa a medida que pasan por la interpretación de toda una cadena de mando burocrático. Las reformas de Chicago incrementan el poder ciudadano para los asuntos públicos al menos en dos dimensiones. En primer lugar, puesto que los ciudadanos se unen a los oficiales de base, tales como maestros, directores de escuelas y oficiales de la policía, para analizar problemas locales y desarrollar planes con miras a solucionarlos, la ciudadanía cuenta con que su participación va a determinar las ulteriores prioridades y acciones oficiales. En segundo lugar, incluso si las contribuciones particulares no son incorporadas en los planes provisionales, al menos gozarán de atención seria al ser consideradas en público junto a otros puntos de vista y propuestas.

### ***3. Un Nuevo Centro: La construcción de capacidades y los mecanismos para asegurar el ejercicio responsable del poder***

En comparación con las burocracias jerarquizadas, la delegación de autoridad y responsabilidad en las reformas policiales y

escolares representan un incremento en el alcance de la participación y deliberación ciudadanas. Desde sus inicios, sin embargo, incluso aquellos reformadores para quienes las burocracias eran irremediamente ineficaces y carentes de capacidad de respuesta reconocían los peligros propios de la descentralización, por lo cual procuraron rehacer la autoridad central para atenuar esos riesgos. Además, las primeras experiencias adicionales con estas nuevas instituciones de gobierno vecinal revelaron otros vacíos que, a su vez, requirieron nuevas reconfiguraciones de los centros administrativos que apoyaban las unidades de acción en los vecindarios. A partir de estos descubrimientos, las oficinas centrales de las EPC y el DPC han optado por abandonar el control directo de las operaciones locales, y en su lugar están apoyando y acompañando los esfuerzos de gobierno local en las unidades a nivel de los vecindarios. Un ejercicio responsable del poder, sujeto a rendición de cuentas, exige que el centro apoye, a través de varios mecanismos de respaldo, la capacidad de las escuelas y las rondas para actuar autónomamente, y a la vez les pida cuentas de su desempeño por las vías de la supervisión, la sanción y la intervención.

#### ***3.1. Apoyo: Capacitación, movilización e intervención institucional***

Desde el inicio, los defensores de las descentralizaciones policial y escolar reconocieron que muchos ciudadanos tendrían dificultades para interactuar con profesionales en un plano de igualdad. En consecuencia, plantearon la urgencia de establecer programas de capacitación que se diseñaron y ofrecieron a nivel de toda la ciudad. Como en efecto sucedió, los profesionales, a su vez, pasarían por el mismo proceso de entrenamiento en el que los ciudadanos del común estaban involucrados, pues las dificultades relacionadas con la solución de problemas por deliberación eran las mismas para los dos grupos de personas. Puesto que no había na-



die que contara con una especialización en gobierno local deliberativo, la capacitación fue necesariamente un proceso de equipamiento básico. En la acción policial comunitaria, activistas y oficiales de la academia de policía desarrollaron un método de solución grupal de problemas y un currículo práctico basados en las primeras experiencias de asociaciones informales entre la comunidad y la policía. La ciudad contrató con la Alianza de Chicago por la Seguridad Vecinal, por la cuantía de US\$2.9 millones, el desarrollo de ese currículo con ciudadanos y oficiales de la policía. La Alianza enviaba equipos de organizadores comunitarios, capacitadores civiles y oficiales de la policía con experiencia a cada una de las rondas de la ciudad.<sup>7</sup> Durante los tres o cuatro meses que duraba el proceso en cada ronda, los equipos enseñaban procedimientos de solución de problemas por deliberación mediante la participación de residentes claves y oficiales que apelaban a procesos de razonamiento práctico. Al final del período, los ciudadanos habían aprendido el proceso y lo aplicaban a sus situaciones particulares. En muchos casos, ellos mismos medían el progreso en la solución de los problemas del mundo real que habían seleccionado como parte de la capacitación. En los dos años que duró el Proyecto Conjunto de Capacitación Comunidad-Policía, los organizadores calcularon que unos 12,000 habitantes y varios cientos de policías habían recibido la capacitación. En una decisión controversial, puesto que se trató de un esfuerzo exitoso, la administración municipal dio por terminado el contrato con la Alianza en 1997, con el fin de favorecer actividades de capacitación y movilización que surgieran de los distintos departamentos del gobierno municipal.

Los reformadores escolares previeron, igualmente, que las nuevas responsabilidades de gobierno podrían aturdir inicialmente a los miembros de los CEL. Por tal razón, desarrollaron su propia serie de programas de capacitación. Durante los primeros años, varios grupos al interior de las EPC y organizaciones sin ánimo de lucro como la Asociación de Consejos Escolares Locales de Chicago

y la Asociación de Mejoramiento Beverly prestaron servicios de capacitación en forma gratuita a las escuelas y los miembros de los CEL que los solicitaban. En respuesta al pobre desempeño de varios CEL, el órgano legislativo del estado de Illinois aprobó, en 1995, una segunda ley marco de reforma escolar, que se concentró en la responsabilidad y rendición de cuentas en el nuevo sistema escolar. Una de sus medidas establecía que todo nuevo miembro de cualquier CEL tenía que pasar por una capacitación básica de tres días, o dieciocho horas, o de lo contrario sería retirado de su cargo. La capacitación se concentraba en asuntos básicos de gobierno escolar tales como selección y contratación del director de la escuela, presupuesto escolar, responsabilidades de los miembros del CEL, trabajo en equipo y planeación para el mejoramiento escolar. Este programa se asemeja a los esfuerzos de acción policial comunitaria en el que su capacitación tuvo una coordinación centralizada en un equipo de la Universidad de Illinois, pero fueron individuos experimentados en las organizaciones de reformas policiales y escolares, así como empleados del sistema escolar, los que la llevaron a cabo. Al igual que los programas de entrenamiento en acción policial, las EPC se apropiaron del programa, en 1998, como un asunto de competencia doméstica y evitaron que estamentos externos, especialmente organizaciones de la comunidad, suministraran el entrenamiento básico.<sup>8</sup>

Así como la creación de oportunidades de gobierno autónomo directo no implica que la ciudadanía posea las capacidades necesarias para ejercerlo, ello no significa tampoco que los ciudadanos van a participar en realidad. Algunos hasta pueden ignorar que hay oportunidades, y a otros puede no interesarles en absoluto unirse a esos esfuerzos. Por lo tanto, en una segunda instancia de respaldo, los esfuerzos centralizados buscaron también crear conciencia y participación en el gobierno deliberativo. Las campañas de acción policial apelaron a técnicas de comunicación de masas y de organización comunitaria. Entre 1997 y 2000, la ciudad invirtió US\$1.6

millones anuales en publicidad para dar a conocer a los habitantes de la ciudad las oportunidades de participación en acción policial comunitaria.<sup>9</sup> Aproximadamente el 79% de la población adulta de Chicago conocía el programa en 1998, debido en parte a las campañas por radio y televisión, vallas publicitarias y "CrimeWatch," un programa semanal emitido por los servicios de televisión por cable.<sup>10</sup> Estos esfuerzos han sido reforzados por métodos de organización comunitaria cuya efectividad ha sido comprobada. El programa, que fue inicialmente parte de los esfuerzos de capacitación y posteriormente pasó a ser administrado por la alcaldía, desplazó entre 30 y 60 organizadores comunitarios que publicitaban las reuniones de las rondas y las posibilidades de asociación en visitas a iglesias, asociaciones vecinales y residencias individuales.

En contraste con las constantes campañas de la acción policial comunitaria, la movilización para el gobierno local escolar se centró en las elecciones bianuales para los CEL. Estas movilizaciones han sido financiadas principalmente con recursos privados. En 1989, el primer año de las elecciones, varias fundaciones donaron aproximadamente US\$750,000 a las organizaciones comunitarias para que reclutaran sus candidatos al CEL. Sin embargo, esta suma cayó a US\$318,000 y US\$215,000 para las elecciones de 1991 y 1993, respectivamente.<sup>11</sup> En 1996, las organizaciones comunitarias recibieron sólo US\$216,000 de fondos privados para identificar y capacitar a sus candidatos al CEL.<sup>12</sup> Aunque es muy difícil establecer un nexo de causalidad, para muchos hay una asociación directa entre la reducción en número de candidatos a los CEL y participación en las urnas (que discutiremos más adelante), y la caída en la financiación de las campañas.

Las autoridades centrales pueden, también, respaldar las unidades locales mediante intervenciones institucionales que permitan que los contextos externos legales, políticos y administrativos faci-

liten los procesos de solución deliberativa de los problemas. La experiencia local da a conocer con frecuencia aquellos puntos que requieren una intervención urgente y fructífera. Muchos CEL propusieron reestructurar la jornada escolar de tal manera que los maestros dispusiesen de más tiempo para colaborar y planear las clases. Sin embargo, la convención colectiva entre el Sindicato de Maestros de Chicago y la Junta de Educación había fijado reglas precisas de trabajo que prohibía cualquier modificación local. En la siguiente ronda de negociaciones, la Junta de Educación jugó un papel de facilitación al introducir en la convención una cláusula que les permitía a las escuelas modificar la jornada escolar siempre y cuando los maestros apoyaran esas alteraciones.

En otro caso, los grupos de acción policial comunitaria tenían que vérselas a menudo con focos de distribución de drogas al menudeo que se habían convertido en centros de violencia callejera y disturbios en general. Actuando por vías separadas, docenas de grupos combinados de policías y ciudadanos confluyeron en una estrategia factible. Los residentes tratarían de convencer a los propietarios de la necesidad de limpiar esos predios desalojando a los inquilinos que estuviesen involucrados en drogas, reportando toda actividad criminal a la policía, filtrando inquilinos potencialmente problemáticos, y mejorando las condiciones físicas del predio. Si el propietario llegase a aceptar esa estrategia, su colaboración sería un factor que ayudaría a eliminar el problema. Si, por el contrario, el arrendador se negase a cooperar, los vecinos podrían contar con los elementos para convertir la situación en un caso jurídico que podrían llevar a los tribunales para tomar el predio por las vías legales y así eliminar el foco de distribución de drogas. La ley de Illinois sobre los conflictos entre vecinos fue un instrumento de suma importancia para este caso. De acuerdo con esta ley, una corte puede proceder contra un centro domiciliario de distribución de drogas "restringiendo el uso del inmueble... por parte de toda clase de personas... por el lapso de un año" si se establece que "la pertur-

bación se ha mantenido con el permiso tácito o intencional del propietario o por su descuido o abandono.”<sup>13</sup>

Los oficiales del Departamento de Policía y la alcaldía aprovecharon esta estrategia y consiguieron dos cambios institucionales que acrecentaron su efectividad. El primero de ellos fue una ordenanza de 1996 que puso en vigor una versión más estricta de la ley estatal sobre conflictos entre vecinos.<sup>14</sup> Esta medida hizo al propietario del inmueble responsable de vigilar las actividades ilegales y creó una multa en casos de ruidos y otra molestias. Además, si bien la ley estatal requiere que la actividad ilegal ocurra dentro del inmueble,<sup>15</sup> para la nueva ordenanza basta un nexo geográfico entre el inmueble del problema y el desorden.

En la segunda parte de la estrategia, la Oficina de Asuntos Legales del Municipio creó una Sección Para la Aplicación de Leyes Contra Pandillas y Distribuidores de Drogas que asesoraba a los grupos de acción policial comunitaria en la aplicación de la ley. La Oficina de Asuntos Legales enviaba un equipo de abogados a las reuniones de las rondas comunitarias que ofrecía asesoría jurídica en la formulación y aplicación de estrategias de solución de problemas.<sup>16</sup> Si los residentes identificaban como problema prioritario un inmueble que se usaba para la distribución de drogas, el abogado entraba a movilizar los recursos de la Oficina para Asuntos Legales con el fin de ayudarlos. Según la sección correspondiente a Supervisión Legal, la Oficina apelaba inicialmente al recurso de la persuasión y posteriormente entraba el enjuiciamiento que se describió arriba, pero siempre asegurándose que hubiera un respaldo de la autoridad municipal.<sup>17</sup> Como un paso inicial, la Oficina enviaba un equipo de inspectores que documentaban todas las violaciones en que incurría el inmueble, además de las molestias ya reportadas. Luego, el propietario recibía una invitación a una reunión que buscaba un cumplimiento voluntario de la ley. Si el propietario no respondía a la carta inicial, rechazaba la obediencia voluntaria, o no

acudía a la reunión, la Oficina procedía a tomar medidas apelando a la instancia administrativa. Los cargos apuntaban inicialmente a multas, y luego a sanciones penales que podían resultar en prisión de hasta 180 días. Estas dos medidas de fondo incrementaron la autonomía de las rondas apelando al poder estatal para fortalecer las estrategias concebidas por las mismas comunidades.

### *3.2. La responsabilidad y la rendición de cuentas: Supervisión, adjudicación, intervención y aprendizaje*

Más allá de ofrecer respaldo, las autoridades pueden también ampliar los mecanismos de rendición pública de cuentas y de sondeo de la calidad deliberativa de los gobiernos policial y escolar mediante la supervisión y publicidad de las actividades locales, y de ser necesario, a través de la intervención en las mismas. Aunque este diseño democrático les da a las escuelas locales y a las rondas vecinales las facultades para que sean ellas quienes elaboren sus propios planes de acción, ello no significa que se esté abriendo la puerta para que las unidades locales se nieguen a planear, bien sea por la vía de continuar acríticamente con los viejos hábitos, o mediante la ausencia absoluta de iniciativa de emprender trabajo alguno. Debido al capricho o a la incapacidad, los procesos en algunas unidades locales pueden excluir injustamente a algunos ciudadanos, caer bajo el control exclusivo de los más poderosos o de individuos con intereses particulares creados, o fracasar en su esfuerzo por abordar los problemas prioritarios. Aquellas unidades locales que acusen esas “rupturas deliberativas” encuentran a menudo muchas dificultades para recuperar la integridad de sus procesos democráticos internos. Le corresponde, entonces, a las autoridades centrales tomar medidas para que los actores locales deliberen en forma efectiva, para lo cual es necesario que se diseñen incentivos apropiados y rutinas de supervisión.

Para asegurarse que las localidades cumplan con sus obligaciones mínimas en la estructuración de procesos para la solución de problemas, tanto las EPC como el DPC exigen que los CEL y los equipos de las rondas, respectivamente, documenten sus procesos de deliberación y las acciones resultantes. Como ya se dijo arriba, cada CEL tiene que preparar y presentar planes anuales de mejoramiento escolar, los cuales siguen unos lineamientos uniformes que prescriben la forma, pero no el contenido, de sus deliberaciones. De manera similar, los equipos de acción policial comunitaria tienen que presentar reportes mensuales y de largo plazo que documentan sus deliberaciones y estrategias. Los oficiales en cada ronda, usualmente en conjunto con los residentes, tienen que preparar reportes detallados, llamados los "perfiles de ronda," que describen recursos disponibles, instituciones locales, datos demográficos y problemas persistentes. Además de cumplir con este requisito mínimo, deben documentar sus deliberaciones sobre la solución de problemas incluyendo una descripción de las metas prioritarias, las estrategias para alcanzarlas, la justificación de esas estrategias, las acciones que se tomaron y los resultados observables. Los supervisores de las EPC y el DPC revisan esos planes de mejoramiento escolar y de rondas vecinales, y devuelven aquellos que presentan rasgos insatisfactorios (por ejemplo, los que han pasado por alto elementos de planeación) para que los actores locales se aseguren de seguir todos los pasos de una deliberación estructurada.

Esos reportes ofrecen un indicador básico, aunque imperfecto, de la calidad de la deliberación. Existen dos métodos adicionales que garantizan una apreciación más precisa, a saber: inspección y querrela. Los inspectores de las oficinas centrales visitan las unidades locales para aprender de aquellas que parecen ser más recursivas, y también para identificar las que adolecen de un desempeño más pobre. El sistema de las Escuelas Públicas de Chicago planea establecer una agencia que mida la calidad y que envíe equipos de ex-

ertos en asuntos educacionales a las escuelas en particular. Esos equipos incluyen asesores, profesores y directores, así como oficiales de la agencia. A lo largo de varios días, el equipo de revisión observa el desarrollo de las clases, entrevista al personal de la escuela y a los estudiantes, y revisa los documentos de planeación para adelantar una evaluación de desempeño.<sup>18</sup> El Departamento de Policía de Chicago instituyó un procedimiento más jerárquico en el que el personal de más alto nivel bajo el Superintendente de la Policía se reúne con cada uno de los 25 Comandantes de Distrito para revisar el desempeño de la policía local. Los Comandantes de Distrito reportan las actividades de sus rondas individuales, y en particular se centran en determinar si han desarrollado y aplicado procesos deliberativos de solución de problemas de forma efectiva.

Sin embargo, tales inspecciones son costosas y de difícil ejecución. Otros mecanismos más pasivos, como los que apelan a las querellas presentadas por los ciudadanos, también contribuyen a detectar fallas en los procedimientos. Cuando los participantes en las deliberaciones locales observan que se han violado las normas deliberativas (por ejemplo, directores de escuelas que pasan por alto los aportes de los padres de familia, u oficiales de policía que rehusan implementar las acciones que han sido perfiladas en los planes de las rondas) ellos pueden radicar sus quejas ante las autoridades superiores, tales como los Comandantes de Distrito o los ejecutivos regionales del sistema escolar. Lo ideal es que esas quejas generen un activo escrutinio oficial, y de ser necesario una intervención directa. Aunque esta es una dinámica informal, de carácter *ad hoc*, ni las EPC ni el DPC han puesto en operación ningún procedimiento de sistematización de las quejas de la ciudadanía.

Hay otras medidas que también buscan evaluar los resultados de los procesos locales de solución de problemas. Las evaluaciones centralizadas de desempeño proveen herramientas importantes

para la supervisión externa y la intervención local. Por ejemplo, al formular sus planes escolares, los miembros de los CEL con frecuencia aprovechan las puntuaciones de pruebas generales previamente aplicadas en la identificación de debilidades pedagógicas y curriculares. Al comparar sus métodos con los que se dan en otras situaciones similares que les facilitan a las escuelas un mejor desempeño, los CEL descubren a veces estrategias promisorias de mejoramiento escolar. Un rastreo cuidadoso de los resultados puede también llamar la atención de las autoridades centrales sobre los CEL que se rezagan, y por lo cual merecen una intervención disciplinaria, al igual que los líderes que ameritan reconocimientos especiales.

Sin embargo, no es tan simple concebir y aplicar mediciones de resultados que permitan detectar los beneficios de la supervisión. La dificultad reside en poder elaborar patrones que reflejen con precisión el impacto de las estrategias locales, pero que, a la vez, no sancione a las escuelas por asuntos que se escapan a su control. Aunque las herramientas que se están aplicando actualmente no logran esos propósitos, los líderes de las EPC y del DPC se muestran satisfechos con las medidas tradicionales tales como las pruebas generalizadas y los índices de criminalidad. Estos patrones de medición, que constituyen el *status quo*, gozan de popularidad porque son conocidos y aparentan objetividad. Por ejemplo, la herramienta fundamental para medir el avance estudiantil en matemáticas, lectura, escritura, y ciencias naturales y sociales en Chicago, que es el ITBS (Test de Habilidades Básicas de Iowa), el cual se ha venido publicando continuamente desde 1942, ha sido adoptado por la mayoría de los distritos escolares a lo largo y ancho del país. En forma similar, las actuales estadísticas de criminalidad para Chicago se vienen elaborando por más de cincuenta años para los niveles municipal y federal (a través de los Reportes Uniformes de Criminalidad del FBI). Este instrumento da cuenta de dimensiones obvias de la seguridad pública

como asesinatos, violaciones, robos y asaltos. Para cambiar esos patrones de medición se necesitaría toda una nueva maquinaria administrativa y muy probablemente dispararía conflictos políticos intensos semejantes a los que actualmente se libran en torno al examen generalizado.<sup>19</sup>

Con todo, algunos reformadores han propuesto patrones de medición de desempeño que son útiles no sólo para comparar y estimar condiciones generales, sino también para juzgar y mejorar potencialmente el éxito de los esfuerzos de gobierno local. Los investigadores de educación del Consorcio para la Investigación Sobre Asuntos Escolares de Chicago (*Consortium on Chicago School Research*) desarrollaron un métrica para medir la *productividad* de una escuela o de un grado en una escuela en particular, que pretende capturar los logros académicos de un programa.<sup>20</sup> Estos investigadores proponen el siguiente método de dos pasos para calcular la productividad de un grado en una escuela determinada. El primer paso consiste en considerar solamente el subconjunto de alumnos que están en un grado por todo un año escolar. En el segundo paso, se sustraen los puntajes de ese subconjunto obtenidos en una prueba que se administró previamente al inicio del año escolar, de los puntajes de pruebas de fin de año. Este método no tiene en cuenta a los estudiantes que no asistieron a clases durante todo el año. Por otro lado, tiene en cuenta las diferencias que pueden ocurrir como resultado de la preparación de los estudiantes previa a su participación en el grado escolar en cuestión. Las ganancias o pérdidas de la productividad anual que sean resultados de factores específicos de la escuela pueden calcularse al sustraer la productividad de la escuela en un año de la obtenida en el año anterior. Este sistema les permite a los funcionarios de las oficinas centrales, miembros de los CEL y la comunidad en general registrar con mayor precisión los esfuerzos en el gobierno escolar.



En términos generales, la construcción y aplicación de los patrones de medición de desempeño, así como las prácticas cuyo desempeño es objeto de medición, son asuntos complejos que tienen que pasar por los filtros de la participación deliberativa y la apertura para la transformación. Los métodos tradicionales, como los puntajes de pruebas generales y los índices de criminalidad, se diseñaron para medir cambios mayores en las habilidades académicas de los estudiantes y la seguridad en los vecindarios. Tales métodos pueden funcionar bien para esos efectos, aunque muchos ya dudan incluso de la conveniencia de tales aplicaciones. Sin embargo, esos métodos no fueron diseñados —y son muy rudimentarios— para determinar cuáles actividades educativas o policiales son más efectivas que otras. Los pasos para medir incrementos, como los de la productividad que el Consorcio de Chicago sugiere, parecen conducir a ganancias más directas. Pero incluso estos últimos tienen que ser considerados como las primicias de un proceso deliberativo que desarrolla patrones de medición más satisfactorios para estimar y así acrecentar el mejoramiento escolar y las estrategias de solución de problemas.

Las autoridades centrales pueden apelar a una métrica ya existente o mejorada en tanto son herramientas para asegurar que se rindan cuentas del desempeño, y así poder identificar las unidades locales que se están rezagando o las que van a la vanguardia del gobierno deliberativo. De esta manera pueden intervenir para mejorar el desempeño de los rezagados mediante el respaldo y la acción disciplinaria. Y en sentido inverso, pueden dar a conocer a los que marcan la pauta, estudiar las razones de sus éxitos y premiar e incentivar a los grupos que hacen avanzar el proceso. Las oficinas centrales de EPC, y en un grado menor las del DPC, ya tienen en marcha programas comparativos de esa naturaleza. En 1995, una serie de reformas que adelantó el alcalde Daley y su socio de toda la vida y nuevo Director General de las Escuelas Públicas de Chicago, Paul Vallas, apuntaron a incrementar la toma de respon-

sabilidades en el desempeño de los CEL y las escuelas mediante acciones disciplinarias contra los que permanecían en la zaga de todo el proceso.<sup>21</sup> Uno de sus mecanismos centrales fue la creación de un “estado de matrícula académica condicional” para las escuelas en las cuales menos del 15% del puntaje de los estudiantes estuviesen al nivel o por encima de los promedios nacionales en las pruebas generales de lectura. Este programa puso a 109 escuelas en “matrícula condicional,” en 1996, que fue el primer año de vigencia de la norma, con lo que esos centros educativos fueron objeto de un seguimiento cercano y de asistencia por parte de los organismos centrales.

Sin que nada de lo anterior significase un retorno a la dirección centralizada para los casos de las escuelas bajo prueba, el programa de “matrícula condicional” buscó mejorar la calidad de la planeación deliberativa y los procesos de solución de problemas en cada una de esas escuelas. Primero que todo, las instancias centrales suministraron recursos educativos adicionales al exigir que cada escuela se asociara con expertos externos en educación provenientes del sector privado o las universidades. En segundo lugar, las oficinas centrales pusieron en marcha una intervención en equipo, encabezada por un administrador del período de prueba asignado a la escuela en cuestión, con el fin de que trabajara conjuntamente con el personal y los padres de familia revisando y afinando el Plan de Mejoramiento Escolar respectivo. Este equipo asesor llevaba a cabo una revisión externa y el reporte correspondiente les servía al CEL como base para discutir y desarrollar un Plan de Acción Correctiva, para de esa manera incorporar los cambios necesarios en los sucesivos Planes de Mejoramiento Escolar. Finalmente, la Oficina de Contraloría (*Office of Accountability*) asignó un administrador del período de prueba para que supervisara la implementación del nuevo plan. Aunque el programa ha estado en vigencia desde hace poco, la experiencia hasta ahora indica que el personal y los padres de familia de las escuelas en período de prue-

ba, si bien al inicio se quejaron de la intervención directa de EPC, descubren que el programa, aunque a veces molesto, es en términos generales un proyecto de colaboración y autonomía que incrementa sus propias capacidades.<sup>22</sup>

La colaboración entre las localidad y el centro en la acción policial comunitaria y en las reformas al gobierno escolar en Chicago se diferencian de la delegación de autoridad en varios sentidos. Primero, la actual estructura institucional no es ni centralizada ni descentralizada. Aunque los funcionarios locales y la ciudadanía, en comparación con los anteriores sistemas jerárquicos, gozan de amplios poderes y pueden hacer oír sus voces, aún son dependientes de las oficinas centrales en lo relacionado con varias modalidades de apoyo, y son responsables ante ellas en lo relativo a la integridad de los procesos y los resultados finales de su desempeño. En segundo lugar, el papel del poder central pasa de ser el de dirigir las unidades locales, a la manera del sistema jerárquico anterior, al de *respaldar* a las localidades en la solución de sus problemas y *pedirles cuentas* de las normas de deliberación y los logros de resultados públicos, de acuerdo con estándares que son exigentes pero cumplibles. En tercer lugar, el apoyo y la responsabilidad del centro facilita el logro de tres metas democráticas que justifican el lugar privilegiado que se le reconoce a la autonomía local, a saber: participación, deliberación y otorgamiento de poder de decisión. Cada una de esas funciones implican dilemas complejos que no tienen soluciones obvias. En consecuencia, los mismos principios que motivan la transformación deliberativa de los gobiernos de las escuelas y la policía pueden también aplicarse en el diseño de las instituciones centrales. Incluso cuando prácticas como las de la aplicación de pruebas generalizadas están firmemente establecidas y gozan de popularidad, las alternativas podrían conducir a resultados más satisfactorios. Puesto que no es tan fácil medir *a priori* las ventajas de la competencia de propuestas (por ejemplo, ¿los servicios de apoyo deberían ser prestados por agencias municipales u

organizaciones comunitarias?), las instituciones deben crear espacios para que se de una competencia de propuestas antes que permitir el avance de la propuesta políticamente más expedita, o la administrativamente más conveniente. Las intervenciones desde el centro, que se formulan mediante procesos de deliberación, pueden así acrecentar aún más el carácter deliberativo y participativo, y el poder de decisión de actores locales que, de otra forma, actuarían aisladamente. Si bien ni EPC ni el DPC han alcanzado una transformación deliberativa total, muchos elementos esenciales ya operan en estas instituciones.

A continuación, volveremos nuestra atención hacia el desempeño de tales instituciones a la luz de las preocupaciones generales en torno a las demandas y las patologías potenciales del GPPD.<sup>23</sup>

#### 4. ¿Quién participa?

Estas reformas quieren involucrar más activamente a los ciudadanos en las áreas de toma de decisiones en las que fueron previamente excluidos. La primera pregunta práctica es, entonces, ¿quién aprovecha esas nuevas formas de participación, si es que alguien tiene acceso a esos beneficios? Dado que la participación en estos organismos locales requiere mucho más tiempo, conocimiento y energía de la ciudadanía que la que se invierte en la votación, o la búsqueda de contactos con funcionarios gubernamentales, los *niveles* de participación pueden ser tan bajos que las autoridades educativas y los oficiales de policía podrían terminar deliberando entre sí y no con la ciudadanía. Aquellos que poseen menos, generalmente participan menos,<sup>24</sup> razón por la cual esta preocupación es mayor en los vecindarios pobres. Los prejuicios en la participación pueden conducir incluso a exclusiones sistemáticas. Esta sección examina los niveles de participación y los desbalances socioeconómicos que influyen en ella. Posteriormente se tendrán

en cuenta las implicaciones de esta dimensión de la experiencia de las reformas de GPPD de Chicago.

#### *4.1. Participación general*

Para responder la pregunta de cuántos ciudadanos participan en las instituciones de gobierno deliberativo de Chicago tenemos que ir a las estadísticas oficiales de las elecciones que maneja EPC, y los registros de asistencia a las reuniones de las rondas que los oficiales del DPC conservan y que han sido compilados por los investigadores del Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas de la Universidad Northwestern. Estos registros muestran que la acción policial comunitaria y el gobierno escolar acusan un patrón de participación calificada similar: generalmente, una ronda comunitaria o una reunión del CEL convoca a un número de entre 19 y 20 participantes. Los que con regularidad asisten a los CEL son los mismos representantes elegidos, pero las reuniones también atraen a padres de familia interesados o miembros de la comunidad que no tienen una posición oficial. La acción policial comunitaria no ofrece ningún puesto formal que los ciudadanos puedan ocupar, de tal manera que la asistencia a las reuniones es absolutamente voluntaria.

Los datos de participación en las reuniones de las rondas vecinales muestran que, en promedio, entre 5,000 y 6,000 residentes asisten a esas reuniones cada mes.<sup>25</sup> Puesto que hay 279 rondas y la mayoría se reúne mensualmente, un promedio de entre 17 y 21 residentes acuden a esas reuniones además de los cinco o seis oficiales de policía asignados a la ronda respectiva. Este número, que es pequeño comparado con los 4,000 a 6,000 adultos que por regla general habitan en una ronda, es más que suficiente para la planeación e implementación de solución de problemas. Aunque esta estructura de reuniones de rondas comunitarias existe solamente desde 1995

y por lo tanto no es tan fácil discernir su trayectoria, parece presentar un ligero incremento en la tendencia de asistencia a las reuniones. Esta tendencia ofrece una evidencia preliminar que contradice la sospecha de que las demandas de la democracia participativa pueden terminar por extinguir la dinámica civil y reducir los índices de participación.<sup>26</sup>

La participación en el gobierno escolar exhibe niveles de participación comparables.<sup>27</sup> En términos de candidatos y participación de los electores en las urnas, la participación fue muy alta en el primer año de la reforma (1989) y luego cayó a un nivel más bajo pero relativamente estable en las elecciones posteriores. En las tres últimas, ha habido un promedio de 1.5 candidatos por cada puesto disponible, lo que significa que más de la mitad de los puestos no han sido disputados. Así, entonces, los servicios de los CEL son más el resultado del espíritu de colaboración voluntaria que de la selección competitiva. Además, puesto que hay más de un candidato por puesto, muy pocos CEL tienen vacantes. El número de los ciudadanos que en realidad participa en las deliberaciones es menor al número afectado (casi 4,000 residentes viven en el área de influencia de una escuela). Usualmente la planeación para el mejoramiento de las escuelas cuentan con un número suficiente de miembros involucrados en el proceso. Los niveles de participación son, en un sentido amplio, estables.

#### *4.2. Sesgo socioeconómico*

¿Quiénes son esos que pasan noches valiosas discutiendo sobre la criminalidad y la educación, y que ocupan buena parte de sus días trabajando en aquello que se comprometieron a hacer durante las discusiones? Son dos los patrones generales que surgen de estos sistemas participativos de gobierno educativo y policial. Resulta sorprendente que los residentes en áreas de bajos ingresos

participen tanto o más que aquellos pertenecientes a los vecindarios ricos. Sin embargo, en un área residencial determinada, los que cuentan con mayores ventajas –propietarios o aquellos que gozan de niveles educativos y de ingresos más altos– participan en proporciones altamente dispares. Este patrón confirma la intuición bien fundada de que los recursos y otras ventajas influyen en las habilidades con que los ciudadanos cuentan para participar activamente en tales procesos.<sup>28</sup>

Los patrones de participación en acción policial comunitaria llaman poderosamente la atención. En contradicción con los descubrimientos empíricos de las ciencias sociales, los habitantes de los vecindarios pobres participan en proporciones *mucho mayores* que los que viven en áreas acaudaladas. El mejor indicador para predecir el promedio de asistencia a una reunión de ronda vecinal es el índice de crímenes por ofensas personales, que tiende a variar considerablemente dependiendo del ingreso familiar.<sup>29</sup> El índice de crímenes personales es uno de los indicadores para predecir el nivel de asistencia a las reuniones de las rondas,<sup>30</sup> el único factor estadísticamente significativo y el que muestra un coeficiente más sustancial, en un análisis de regresión que incluye: (i) porcentaje de residentes afroamericanos; (ii) porcentaje con ancestro hispano; (iii) porcentaje de adultos con título universitario; (iv) mediana de ingreso familiar; (v) índice de crímenes por ofensas personales; y (vi) porcentaje de residencias habitadas por sus propietarios.<sup>31</sup> De acuerdo con este modelo, un incremento de 40 crímenes por cada 1,000 habitantes –el promedio de ofensas personales en Chicago era de 84 crímenes/1,000 hab. en 1996– corresponde a un incremento en la asistencia a las reuniones de la ronda de 8 por cada 1,000 habitantes, o de cuatro personas por reunión en una ronda de tamaño mediano. El mismo índice de predicción exige que, de acuerdo con esta regresión, se de un incremento de US\$20,000 en el ingreso familiar promedio por vecindario, lo cual representa casi

el doble del incremento del ingreso familiar promedio por vecindario, que es de US\$24,000. Es interesante notar que el efecto del porcentaje de educación universitaria sobre la asistencia a las reuniones es mínimo, pero en sentido *opuesto* a la dirección esperada. El modelo de regresión muestra que el incremento en el número de residentes con títulos universitarios reduce levemente la asistencia a las reuniones de las rondas.

Aunque los patrones de participación en las elecciones de los Consejos Escolares Locales no se han documentado adecuadamente y las tendencias son de carácter equívoco, los datos contrarrestan la expectativa de que los residentes en áreas menos pudientes participen menos. La organización sin ánimo de lucro de reformadores educacionales conocida como “Diseños para el Cambio” analizó, en su estudio de las elecciones a los CEL de 1991, la relación de padres de familia candidatizados con el total de candidatos a los cargos de los CEL, de acuerdo con las características de raza, ingreso y etnicidad del cuerpo estudiantil. Los investigadores descubrieron que un promedio de nueve candidatos que eran padres de familia se postularon en cada escuela, y que no había ninguna relación sustancial entre los niveles de candidaturas de padres de familia y el porcentaje de estudiantes hispanos o afroamericanos.<sup>32</sup> Otro descubrimiento del estudio fue que se produjo una *correlación positiva* entre el porcentaje de estudiantes de bajos ingresos en una escuela dada y el número de padres de familia candidatizados en las elecciones de 1991.

A partir de datos de las elecciones a los CEL de 1996,<sup>33</sup> analicé en forma independiente las relaciones entre las variables a nivel de las escuelas –porcentaje de estudiantes provenientes de familias con ingresos bajos en una escuela en particular,<sup>34</sup> movilidad estudiantil,<sup>35</sup> porcentaje de estudiantes afroamericanos y porcentaje de estudiantes hispanos–, y otros dos indicadores de participación en los CEL, a saber: número de padres de familia que se postularon

para las elecciones en cada escuela<sup>36</sup> y la participación de los padres de familia en las urnas.<sup>37</sup> En el modelo de regresión, sólo el tamaño de la escuela tuvo una relación estadísticamente significativa con el número de padres de familia candidatizados. En una regresión que considera el índice de participación en el voto durante las elecciones de los CEL como una variable dependiente, las variables de pobreza, raza, movilidad y etnicidad fueron estadísticamente significativas. La magnitud del coeficiente de la variable “bajos ingresos” es pequeña pero va en la dirección esperada: a medida que el porcentaje de estudiantes de bajos ingresos en una escuela se incrementa, la participación de los padres de familia en las urnas declina ligeramente. Un incremento del 25% en la porción de estudiantes con bajos ingresos en una escuela corresponde a un declive del 4.5% en la fracción de padres de familia que va a las urnas en una elección para CEL. De manera similar, los incrementos en la movilidad estudiantil –que significan un decrecimiento de la estabilidad escolar– producen descensos leves en la participación de padres de familia en las urnas. Los coeficientes de raza y etnia son variables menores, pero en la dirección *opuesta* a la esperada. Mientras que estudios anteriores descubrieron que los afroamericanos y los de ancestro hispano son menos entusiastas con el voto que otros,<sup>38</sup> las escuelas con altas proporciones de estudiantes negros y latinos se correlacionaron con índices levemente mayores de participación de padres de familia en las urnas en las elecciones de 1996.

Si bien estos datos muestran que los índices de participación comparados *entre* diferentes vecindarios no muestran sesgos protuberantes contra los menos favorecidos en términos económicos, no se puede decir lo mismo de los patrones de participación *al interior* de las áreas residenciales. Los datos disponibles sugieren que los que trabajan en los consejos escolares y asisten a las reuniones de las rondas comunitarias tienden a ser más pudientes que sus

vecinos. Una encuesta que se adelantó entre los miembros de todos los consejos escolares en 1995 y 1996, reveló que los miembros de los CEL gozaban de un nivel educativo mucho mayor y tenían mejores empleos que otros adultos en Chicago. El 31% de los miembros de los CEL que fueron encuestados tenían un título universitario de pregrado e incluso de posgrado, comparado con el 19% de la población adulta de Chicago. Era, entonces, predecible que las escuelas ubicadas en sectores más pudientes contasen con miembros mejor educados para ocupar los cargos de los CEL correspondientes, pero “incluso en las escuelas cuyos estudiantes provenían casi en su totalidad de estratos de ingresos bajos, el nivel educativo de los CEL respectivos era casi igual al de la población general de Chicago.”<sup>39</sup> Existen mayores probabilidades de encontrar entre los miembros de los CEL individuos que se desempeñan como profesionales, y son muy reducidas las posibilidades de que entre ellos haya quienes se ocupen en trabajos no calificados o que estén desempleados. Igualmente, los padres o madres miembros de los CEL tienden a permanecer más en casa con sus hijos que el adulto promedio de Chicago.<sup>40</sup> Un patrón similar se observa en la participación en las reuniones de las rondas comunitarias: los propietarios de sus residencias y los angloparlantes están mejor informados acerca de las reuniones de las rondas y participan con mayor frecuencia que sus vecinos menos pudientes.<sup>41</sup> Al igual de lo que se observa en los índices de participación general, estos sesgos delimitan un retrato equívoco del gobierno deliberativo al estilo de Chicago. Contrario a lo que sugieren las expectativas escépticas en el sentido de que las reformas que exigen una participación activa terminan por empeorar las situaciones de las áreas más marginadas, los residentes de los vecindarios pobres participan en proporciones iguales o superiores a las de los habitantes de los sectores pudientes. Con todo, los ciudadanos que gozan de mayores ingresos se favorecen de una desproporción general en la representación ciudadana en las reuniones vecinales.



### 4.3. *¿Cuánta participación es suficiente?*

Estos resultados no permiten sacar conclusiones nítidas, sea en sentido positivo o negativo, acerca del funcionamiento de la democracia deliberativa como existe actualmente en Chicago. De un lado, la proporción total de adultos que participa en estas oportunidades de gobierno directo es mucho menor que la que arrojan formas convencionales de participación como el voto. Si fuésemos a juzgar a partir de lo que consideramos deseable sólomente sobre la base del número de participantes, entonces concluiríamos que estos experimentos son un fracaso en comparación con el voto. Por el contrario, si tenemos en cuenta otros rasgos deseables —por ejemplo, el conocimiento que los ciudadanos tienen acerca de asuntos sobre los cuales se les pide su opinión, el impacto de esas opiniones sobre la acción del Estado, y finalmente el efecto de la acción del Estado sobre los resultados sociales finales— tenemos entonces que los actuales niveles de participación exceden los mínimos necesarios para los procesos de soluciones deliberativas de problemas.

Un CEL en una escuela típica tiene sus once cargos en pleno funcionamiento, y las rondas de acción policial comunitaria cuenta con una asistencia en promedio de 17 residentes y seis oficiales de policía. Las reuniones con niveles promedio de asistencia mucho menores, por ejemplo, de dos o tres personas, podrían con toda razón arrojar dudas sobre la viabilidad de esta variante de democracia deliberativa urbana. Una participación muy baja demostraría la falta de interés por parte de la ciudadanía, involucraría muy pocas cabezas como para generar información y soluciones efectivas, y ofrecería muy pocas personas para implementar los resultados de cualquier decisión grupal. De otro lado, las participaciones altas también crean sus propias dificultades. Crisis en los vecindarios tales como abaleos o violaciones en serie, por ejemplo, a menudo llevan a docenas de participantes adicionales a asistir a las reuniones de acción policial comunitaria. Cuando 50 o 100 perso-

nas asisten a una reunión, llega a ser muy difícil dirigir una solución deliberativa de problemas que sea estructurada, incluyente y ágil. Si hay un número mágico para que un grupo sea lo suficientemente pequeño como para que todos sus miembros puedan contribuir seriamente a nutrir una discusión, y que a la vez sea lo suficientemente grande para garantizar diversidad de perspectivas y una mayor energía, no está muy lejos del número real que conforman los grupos que actualmente se han constituido por las reformas de Chicago.

Comparada con el ejercicio del voto, que es una actividad esporádica sin repercusiones significativas si no se vota, o si se elige una opción desafortunada, la participación en los consejos escolares o en los grupos de acción policial comunitaria exige mucho más conocimiento y compromiso. A cambio de eso, tal participación ofrece un mínimo de capacidad real de decisión. Solamente aquellos con una preocupación permanente por asuntos específicos son los que ofrecen su concurso con mayor probabilidad. Si estas reformas ampliaran su abanico para incluir temas como el medio ambiente, los servicios sociales o el empleo —una posibilidad que no se ha contemplado aquí— el ideal de la participación no sería aquél en el que cada ciudadano delibera en torno a cada asunto, sino aquél en el que cada uno delibera seriamente acerca de algo. Los actuales sistemas institucionales no ofrecen tal diversidad de oportunidades para una participación discursiva con poder de decisión.

Los patrones de participación a través del tiempo y en relación con el estrato socioeconómico les dan también solución a algunas preocupaciones serias acerca de la sostenibilidad y equidad de estas instituciones de gobierno intensamente deliberativas. Aunque las dos son relativamente nuevas, su corto recorrido de once años en materia de gobierno educativo y acción policial comunitaria indica que los niveles de participación han permanecido, en su mayor parte, estables. No se observan todavía señales de cansancio ciudadano. En lo que concierne a la equidad, estas instituciones ofre-

cen ventajas significativas en relación con las formas de participación política ya conocidas —tales como el voto, los contactos con funcionarios del Estado, y el activismo de los grupos de interés— que exhiben fuertes sesgos en favor de los más pudientes. A pesar de esta sorprendente ausencia de tendencias convencionales, las características cuantitativas de participación dejan muchas preguntas sin responder. Aunque un número suficiente de personas participan a lo ancho de muchas clases de vecindarios, sus acciones pueden no satisfacer los estándares requeridos por la deliberación. Ellos mismo pueden ser presa de patologías como la dominación, la corrupción o la incompetencia. A continuación, la atención de este capítulo se dirige a estas preguntas acerca de la estructura y calidad de la participación.

### **5. *¿Deliberación o dominación? Procesos de solución de problemas en dos áreas residenciales***

¿Los burócratas que tienen contacto directo con la gente<sup>42</sup> y los diferentes ciudadanos que se unen en los gobiernos educativos y policiales de Chicago, en realidad participan en una deliberación abierta y un intercambio justo en procura de encontrar las mejores vías para lograr fines públicos? ¿O no será que estos procesos decisivos se caracterizan, en realidad, por la dominación de los funcionarios sobre los ciudadanos, de los residentes más privilegiados sobre los menos favorecidos, o por un conflicto paralizante entre facciones? No existe todavía un estudio que haya examinado todas las rondas y escuelas de Chicago para determinar definitivamente si estas transformaciones en el ejercicio del gobierno han conducido a formas de dominación o corrupción sustanciales. Sin embargo, las observaciones y la evidencia menos sistemáticas permiten un acercamiento confiable a este conjunto de asuntos de importancia crítica. Exceptuando uno o dos instancias que han gozado de amplia publicidad,<sup>43</sup> las formas más descaradas de robo y

fraude no han hecho su aparición ni en la acción policial comunitaria ni en las reformas al gobierno escolar. En el otro extremo habría que decir que ningún observador debidamente informado alegraría que los procesos de gobierno educacional y policial hayan sido impecablemente deliberativos y libre de toda traza de dominación.

Esta sección ofrece dos casos de conflictos típicos para mostrar cómo una estructura de toma autónoma de responsabilidades que enlaza los supervisores centrales a los grupos locales autónomos puede canalizar la deliberación acertadamente y cosechar sus frutos.<sup>44</sup>

#### *5.1. Parálisis en la Escuela Central*

Como muchas escuelas en el sur de la ciudad, la Escuela Primaria Central está ubicada en un vecindario muy pobre cuya composición demográfica es 100% afroamericana. La mediana de ingreso familiar en 1990 era de US\$15,000 anuales. Además de vérselas con los típicos problemas de las escuelas de los sectores urbanos deprimidos, la Escuela Central sufría también conflictos sin solución a la vista que provenían de viejas rencillas entre los padres de familias, los maestros y el director. Muchas facetas operativas de la institución, entre las que se incluían el desempeño académico, la disciplina y las condiciones locativas, adolecían de la resultante parálisis colectiva.

Los signos más visibles de deterioro los ofrecían las mismas instalaciones. Los salones de clase y corredores no recibían el mantenimiento apropiado y eran oscuros. Aunque el edificio ya estaba copado más allá de sus límites, la negligencia para reparar unos daños en la tubería del agua llevó a que tres salones fueran clausurados, con lo que se incrementó el tamaño de las clases. La insuficiencia de recursos no era la única explicación al problema, ya que otras escuelas con situaciones financieras similares conta-

ban con una planta física en superiores condiciones. La escuela también adolecía de un alto índice de ausentismo escolar crónico. En 1996, el 6% de sus estudiantes perdieron más del 10% de los días de clase sin justificación.<sup>45</sup> Los maestros y demás miembros del equipo de personal se quejaban de que no podían disciplinar a los niños que sí asistían a clases. Muchas clases eran bulliciosas e indisciplinadas y los alumnos con frecuencia deambulaban por los corredores sin supervisión. Los estudiantes de la Central obtenían los puntajes más bajos en las pruebas estandarizadas. En 1996, sólo el 14.6% de los niños alcanzaron o excedieron los criterios de lectura de acuerdo al ITBS (Test de Habilidades Básicas de Iowa), y apenas el 13.4% alcanzó o sobrepasó los criterios para matemáticas. Con esos indicadores, la Central cayó a los deciles más bajos de las escuelas de Chicago con el desempeño más deplorable en matemáticas y lectura.

Las causas de estas dificultades eran complejas, y se debían en cierta medida a los fuertes conflictos políticos en la misma institución educativa. En 1994, el CEL se enfrentó con la tarea nada fácil de seleccionar un nuevo director. A la usanza de las universidades que deben decidir el nombramiento de un profesor en propiedad, las discusiones subieron en intensidad y, para algunos, repetitivas. Años después, las facciones en el gobierno de la escuela —padres de familia activos, miembros de la comunidad, maestros y la directora que había sido nombrada— todavía estaban divididos en las facciones que se habían formado durante el proceso de selección de la directora. Hasta cierto punto, esas rupturas tenían la capacidad de reproducirse, pues los participantes antiguos transmitían sus inclinaciones y sesgos a los que los sucedían. Además, varios de los que participaron en los conflictos de 1994 permanecían activos y albergaban sus resentimientos. Como resultado, el CEL invirtió sus energías, en el período 1994-96, en rencillas domésticas burocráticas y en los intentos que las distintas partes adelantaron por

entablar alianzas complejas. La directora se alió con una de las facciones de los representantes de los padres de familia en contra de una sección estable de representantes de la comunidad, a la cual se habían unido miembros del personal y otros padres de familia. Estos conflictos destruyeron la motivación del personal y paralizaron el gobierno escolar.

El pobre desempeño de los estudiantes en las pruebas dio lugar a un proceso de rendición de cuentas que puso a la escuela en período de prueba, gracias al cual EPC envió un grupo de expertos quienes conformaron un “equipo interventor.” Muchos en la Central tenían temores de que estos administradores centrales privaran a la escuela de buena parte de la autonomía que se le había dado bajo la legislación de 1988, que reguló a los CEL. Para sorpresa de los miembros del consejo escolar, en los meses que siguieron no se les pidió renunciar a sus facultades para trasladarlas a las autoridades externas. En lugar de eso, el equipo de interventoría forzó a los miembros del CEL y a otros en la comunidad escolar a romper sus respectivas líneas de atrincheramiento a fin de que pudieran abordar una deliberación más seria en torno a las estrategias que podrían mejorar la escuela.

El equipo interventor llevó a cabo una revisión de la escuela que resaltaba problemas como: decisiones presupuestales del CEL, falta de supervisión a los maestros, uso ineficiente del personal de la escuela, técnicas didácticas pobres y deficiente administración del salón de clase, vacantes de maestros que no se llenaban a pesar de contar con la debida asignación financiera, y una planta física pobre. Aunque en su reporte el equipo incluyó una serie de recomendaciones para superar esos problemas, los interventores hicieron claridad en que se trataba de recomendaciones y no de órdenes. El CEL desarrolló un plan de acciones correctivas después de reflexionar sobre el reporte y de tener en cuenta las perspectivas y saberes de sus propios miembros. El equipo interventor gozaba de un res-

peto amplio, por lo cual le fue posible facilitar los esfuerzos de planeación deliberativa del CEL y reorientar sus procesos grupales.

Después de seis meses, los miembros del CEL parecían haber superado sus historias de conflictos. Ya habían comenzado a interactuar con mayor cordialidad y, lo más importante, a deliberar sobre las mejoras profundas que la escuela requería en lugar de convertir las reuniones en ejercicios de manipulación política. El CEL llegó a un plan consensual de acciones correctivas que incluía fondos para hacer mejoras sustanciales y ampliar los salones, adquirir materiales didácticos, expandir la red computarizada de la escuela y comprar materiales necesarios para el laboratorio de ciencias. Mientras que una discusión de los indicadores del progreso de la escuela, tales como los puntajes de las pruebas generales, habría con toda seguridad desencadenado una guerra de acusaciones y disparado mecanismos de defensa seis meses atrás, los miembros del CEL aprovecharon la reunión de junio para reflexionar concienzudamente acerca de la deplorable calificación de la Central. Aunque la directora se había convertido en una figura altamente controversial unos pocos meses atrás, se ganó el respeto del grupo a lo largo de los meses de deliberación asistida de tal manera que el CEL, por votación unánime, renovó su contrato.

### 5.2. Del dominio del "laissez-faire" a la deliberación estructurada en la ronda comunitaria de Traxton

Consideremos ahora la acción policial comunitaria en el área residencial de Traxton, que también se ubica en la parte sur de Chicago, a algunos kilómetros de distancia de la Escuela Primaria Central. Los rieles del ferrocarril dividen literalmente el vecindario en dos mitades. En el lado oeste viven profesionales pudientes, en su mayoría blancos, y en el sector oriental se encuentran los residentes afroamericanos de clase media baja. Sólo una coinci-

dencia administrativa hizo que estos dos grupos fueran cobijados por una misma ronda policial, ya que sus problemas son muy diferentes. Los del lado occidental sufren robos domiciliarios ocasionales, problemas de tráfico y ruido, y problemas relacionados con holgazanes y borrachos. Los del lado oriental enfrentan robos a mano armada, tiroteos ocasionales desde ciertas casas o automóviles en movimiento, y una casa en la mitad del sector donde se vendían narcóticos. En un año, tres personas fueron asesinadas a una cuadra de ese inmueble.

Los críticos que se fundamentan en datos empíricos<sup>46</sup> no encuentran sorprendente que las deliberaciones comunitarias a menudo hayan conducido a una asignación desigual de los recursos policiales. Este grupo eligió un facilitador de ronda cada año. En 1996, el facilitador dirigió las reuniones siguiendo un talante de *laissez-faire*, como si se tratara de dispensar servicios al primero que se apareciera, y en el que los residentes formulaban sus prioridades tal como se les venía a la mente de buenas a primeras. De esta manera, los pudientes y educados residentes del sector occidental dominaban las sesiones. Sus prioridades incluían un inmueble abandonado potencialmente peligroso, el ruido hasta altas horas de la noche de los clientes de una panadería cercana, vendedores callejeros y, en general, una respuesta no satisfactoria a las llamadas de emergencia mediante el número 911. La policía sola, o a menudo con la colaboración de los residentes del lado occidental, eran capaces de resolver la mayoría de esas situaciones. Sin embargo, las preocupaciones de los del lado oriental, a menudo más serias, se quedaban sin atender.

Este patrón comenzó a cambiar en 1997 con la elección de una nueva facilitadora, Emily Crenshaw. A diferencia del facilitador anterior, Crenshaw había trabajado para la Alianza de Chicago para la Seguridad Vecinal como capacitadora oficial en acción policial comunitaria.<sup>47</sup> Su formación académica se orientaba hacia el cam-

po de los procedimientos y las técnicas de solución de problemas, y ella había capacitado a muchos grupos de rondas comunitarias en dichas técnicas. Cuando pasó a ser la facilitadora de Traxton, utilizó toda su experiencia para darle una estructura a las discusiones, que antes se hacían de forma desestructurada. Orientó, entonces, al grupo a que produjera un “plan de ronda,” que era requerido por instructivos recientes que provenían del DPC, que describiera y justificara los asuntos más prioritarios de seguridad en el vecindario.

Crenshaw facilitó las discusiones pidiéndole primero a los residentes que generaran una lista exhaustiva de asuntos que pudieran candidatizarse como problemas. Los habitantes del sector occidental volvieron a mencionar las mismas preocupaciones de las reuniones anteriores. Sin embargo, este espacio para “lluvia de ideas” les permitió a los de la franja oriental traer a colación sus asuntos prioritarios, sobre los cuales habían permanecido en silencio en previas oportunidades. Cuando llegó la hora de priorizarlos, los participantes de los dos lados de la ronda fácilmente llegaron a un consenso sobre un listado que estaba dominado por las preocupaciones del sector oriental: una casa que servía como centro de distribución de drogas en el lado oriental, robos y asaltos a mano armada en el sector comercial del este, y robos en residencias en la parte occidental. Cuando se les pidió a todos que establecieran una jerarquización de las prioridades y justificaran discursivamente una agenda de problemas para la seguridad pública, los residentes pudieron conviniendo rápidamente que la casa de distribución de drogas en la parte oriental, que estimulaba el tráfico de drogas y alrededor de la cual los abaleos eran frecuentes, debía estar al tope de la lista, y que por lo tanto merecía la atención prioritaria de todos y de la policía.

Después de priorizar esos problemas, los residentes y la policía desarrollaron estrategias efectivas de cooperación. La vigilancia

por parte de los ciudadanos y las investigaciones de la policía condujeron a arrestos alrededor de la casa de expendio de drogas, y el testimonio judicial de los residentes organizados contribuyó a que algunos de los criminales terminaran en la cárcel. Los habitantes del sector afirman que desde entonces se han observado mejorías crecientes en la lucha contra el crimen en el área. Para enfrentar el problema de los robos en el sector comercial, la policía incrementó la visibilidad de sus patrullas y, junto con los comerciantes afroamericanos, desarrolló medidas preventivas para incrementar su capacidad de respuesta. Los propietarios actualmente reportan que los robos y los asaltos a mano armada han caído luego de la adopción de esas medidas de intervención. Debido a su naturaleza esporádica, los robos a residencias son más difíciles de manejar, de tal manera que los avances en la lucha contra ellos es más difícil de evaluar. El grupo buscó resolver este tercer problema mediante patrullajes de oficiales vestidos de civil y educación para los residentes. La policía capturó a un ladrón en serie, pero el problema aún persiste.

### *5.3. Recapitulación*

Estas dos experiencias parecen resaltar los defectos de la toma deliberativa de decisiones. El curso “natural” del gobierno discursivo autónomo condujo a una parálisis conflictiva en la Escuela Central y a que los residentes pudientes y mejor educados de Traxton dominaran las dinámicas de la ronda. Sin embargo, los dos casos se beneficiaron de fuerzas externas —un equipo interventor en la Central y una facilitadora y entrenadora en acción policial comunitaria en Traxton— que orientaron la deliberación hacia el camino adecuado.



La perspectiva de una rendición autónoma de cuentas sugiere que esas intervenciones deben ser el resultado del diseño y no de la suerte. Las dos intervenciones dependieron de previas iniciativas centralizadas: el programa de períodos de prueba de EPC y la iniciativa de capacitación del DPC. Sin embargo, no todas las escuelas ni las rondas en problemas recibieron ese apoyo externo. El equipo interventor de la Central entró en escena debido a los resultados pobres de las pruebas generales, pero hubo muchas escuelas cuyos estudiantes obtuvieron puntajes deplorables que pusieron en aprietos sus gobiernos participativos. En el caso de Traxton, fue más un asunto de suerte que su facilitadora, una veterana entrenadora del DPC con la disposición para servir como facilitadora de la ronda, hubiera resultado elegida para ese cargo. Un modelo cabal de rendición autónoma de cuentas prescribiría que las instituciones en desarrollo hagan de esas intervenciones sus prioridades deliberadas antes que dejarlas al azar.

Los dos casos ilustran igualmente otros dos beneficios de la acción local deliberativa autónoma. En los dos, facciones en conflicto que tenían un acceso desigual a los recursos pudieron, de todas formas, superar sus diferencias de intereses y perspectivas cuando sus discusiones se estructuraron y se facilitaron de manera apropiada. Los participantes en cada caso pudieron poner en un segundo plano algunos de sus intereses para favorecer las normas razonables. En los dos casos, el proceso llevó a que algunos participantes ampliaran y transformaran sus previos intereses. Como resultado, los dos grupos diseñaron e implementaron estrategias y planes creativos que probablemente fueron más efectivos que los que los funcionarios educativos y oficiales de la policía hubieran podido lograr por ellos mismos. En la ronda de Traxton, por ejemplo, los residentes contribuyeron con información, recursos y organización para actuar en formas que la policía no hubiera podido proceder.

## ***6. Preguntas abiertas: La efectividad y la política de la toma autónoma de responsabilidades***

Dada la relativa juventud de estos experimentos y las limitaciones que impone un capítulo como éste, la exploración de las cualidades deliberativas reales y potenciales de la acción policial comunitaria y el gobierno escolar de las reformas de Chicago suscitan necesariamente más preguntas que respuestas. A modo de conclusión, se pueden considerar dos aspectos importantes que constituyen preguntas abiertas: la efectividad general de estas reformas en el mejoramiento de escuelas y vecindarios, y las controversias políticas alrededor de las mismas.

En primer lugar, investigadores y ciudadanos se preguntan con toda razón acerca de la efectividad de las reformas en relación con otras alternativas. En lo que a la educación se refiere, las escuelas cuya administración se basa en la autonomía responsable deberían ser comparadas con los sistemas de educación pública caracterizados por clases pequeñas y profesores altamente capacitados, pruebas de alto calibre, escuelas en comodato o distritos totalmente privatizados. La acción policial comunitaria al estilo de Chicago debería ser comparada con otros mecanismos, tales como la solución de problemas policiales por parte de expertos, una gestión tecnocrática mejorada, o un sistema privado de seguridad. A esta altura de la discusión no podemos ofrecer tal comparación sistemática. Las investigaciones de las reformas de Chicago indican, sin embargo, que las reformas hasta ahora alcanzadas constituyen logros en relación con los sistemas anteriores.

Los puntajes de las pruebas generales sugieren que la efectividad de la educación en Chicago ha mejorado desde que las reformas de delegación de autoridad y responsabilidades se pusieron en marcha en 1988, pero la mejora es más notoria a partir de 1995,

con las enmiendas en la rendición de cuentas. Anthony Bryk y sus compañeros<sup>48</sup> desarrollaron la métrica de productividad escolar, que ya se describió arriba, para aislar el impacto de factores escolares sobre el aprendizaje (tales como enseñanza, currículo, ambiente escolar) de otros que el gobierno local de una escuela no puede controlar (por ejemplo, preparación de los niños al entrar a la escuela). A partir de ese análisis de productividad, Bryk y su equipo descubrieron que, de 1987 a 1997, la mayoría de las escuelas habían incrementado su efectividad educativa, incluso a pesar de que los alumnos adolecían de desventajas crecientes:

Las reformas escolares de Chicago han hecho que un gran número de escuelas públicas de primaria consigan mejoras sustanciales. Las reformas al gobierno escolar de 1988 y 1995 significaron un gran avance en las oportunidades de aprendizaje literalmente para cientos de miles de niños de Chicago.<sup>49</sup>

Sería muy difícil elaborar un sistema similar para medir la productividad de los esfuerzos en seguridad pública por parte de policías y ciudadanos. Sin embargo, partiendo de una medida más estandarizada, es posible asegurar que el número de crímenes cometidos ha venido descendiendo consistentemente desde que el programa policial entró en vigencia en la ciudad, en 1995.<sup>50</sup> La reducción del crimen en Chicago es comparable, en algunas áreas —aunque en una escala menor—, con la muy publicitada política de seguridad de Rudolph Giuliani en Nueva York, que se inspiró en principios y mecanismos opuestos.

Las tendencias generales no facilitan una evaluación precisa de las reformas de Chicago comparadas con otras alternativas. En este momento no se puede demostrar que el abordaje de Chicago sea mejor, pero, en términos de desempeño, con toda seguridad no es peor que las iniciativas que se fundamentan en el control de los expertos o los mecanismos del mercado. A falta de evaluaciones definitivas, se puede decir que la mayor atracción de estas refor-

mas reside en su calidad democrática. Las reformas de Chicago crearon nuevos canales para que la ciudadanía hiciera valer su voz, influencia y deliberación, especialmente para los sectores menos privilegiados. De acuerdo con las encuestas,<sup>51</sup> el 14% de los habitantes de Chicago asistió al menos una vez a las reuniones de las rondas residenciales en 1997. La gran mayoría de la población negra que resulta elegida para algún cargo oficial en el estado de Illinois trabaja en los CEL. Esta experiencia democrática, junto con los argumentos conceptuales a favor de la efectividad de la rendición autónoma de cuentas que se discutieron arriba y el incierto desempeño relativo de otras alternativas, justifican que este diseño institucional conserve su lugar en nuestro repertorio de estrategias de reformas.

En segundo lugar, en un mundo en donde las políticas y las ideas de reforma obedecen a una dicotomía entre delegación (bien sea de control comunitario o mercado) y centralización de la administración de los expertos, un modelo híbrido como el que se acaba de presentar encuentra muy pocos entusiastas. En el caso de las reformas escolares y policiales de Chicago, las instituciones que se aproximaron al modelo de rendición autónoma de cuentas surgieron después de muchas luchas entre las áreas residenciales y el centro. Su presencia en el escenario de lo público se dio inicialmente como un proyecto de control comunitario, luego como un remedio a sus defectos, y quizás finalmente como la reafirmación de un nuevo modelo de poder central. Los participantes en los proyectos vecinales y comunitarios temen que el poder central infrinja su autonomía al pasar por alto sus propios reveses. Por su parte, muchos funcionarios en las oficinas centrales de EPC y el DPC temen que la autonomía local se diluya en parálisis o permisividad. Además, estos ejecutivos tienen poca paciencia para las críticas de las áreas residenciales y grupos de veeduría. Si pudieran, muchos impondrían líneas de mando para garantizar efectivi-

dad sin apelar a los rodeos de la deliberación y así dar al traste con las reformas de EPC, de 1988, y del DPC, de 1995.

Por el momento, ni las áreas residenciales ni el centro pueden imponer sus preferencias en la dicotomía. Los vecindarios ya saben lo que es el poder, lo han asegurado en un marco legal y administrativo, y no están dispuestos a cederlo. Sin embargo, el Concejo Municipal y las agencias centrales de Chicago son fuertes, y se las han ingeniado para erosionar muchas prerrogativas locales e independientes. Los funcionarios de la administración central ya han reducido el papel de los grupos independientes como proveedores de servicios de capacitación y movilización. En lo que respecta al manejo de la educación, ya no es tan amplio el margen de acción de las unidades locales para la selección de directores de escuelas y modalidades didácticas, y algunos administradores en el Departamento de Policía están limitando las oportunidades de participación comunitaria al dilatar la frecuencia de las reuniones de las rondas.

Muchos elementos de toma autónoma de responsabilidades surgen ocasionalmente en EPC y el DPC debido a ese conflicto, y con más frecuencia, a pesar del mismo. Ante la falta de un modelo establecido, el azar y los enfoques conflictivos limitan los alcances que estos aportes complementarios podrían ofrecer a la estructura para enriquecer un gobierno policial y escolar justo y efectivo. Los funcionarios de las oficinas centrales a veces pasan por encima de una deliberación local inteligente que, con mucha frecuencia, es más efectiva. No obstante, en otras ocasiones, las medidas de toma de responsabilidades están bien justificadas. La profundización de la institucionalización de la autonomía al rendir cuentas en EPC y el DPC exige pasar de la casualidad a una visión reformadora estable. Los defensores del localismo reconocerían las contribuciones del poder central y la necesidad de mecanismos externos de supervisión si contaran con un modelo autónomo de rendición de cuen-

tas. Aquellos acostumbrados a la administración central y a las líneas verticales de mando podrían darse cuenta de las limitaciones que ese estilo de gobierno impone a sus capacidades de gestión, y tendrían así más respeto por el conocimiento y el ingenio de quienes viven y trabajan en las áreas residenciales. La experiencia de Chicago deja en claro que la democracia deliberativa al nivel local exige un idioma que trascienda la antítesis simple entre centralización y descentralización.

---

\* Una versión previa de este ensayo fue presentada en la conferencia *Real Utopias V: Experiments in Empowered Deliberative Democracy* (Madison, Estados Unidos, enero 15-16 de 2000) y en el taller sobre Política Estadounidense en la Universidad de Harvard. Quiero expresar mis agradecimientos a los participantes en esas reuniones y otros comentaristas, especialmente a Alan Altshuler, Joshua Cohen, David Hart, Jane Mansbridge, Charles Sabel, Lynn Sanders, Deborah Satz, Theda Skocpol, Craig Thomas y Erik Olin Wright por sus generosas y valiosas contribuciones. También me gustaría agradecer a la junta editorial de la revista *Politics and Society* por sus agudas reflexiones.

\*\* Profesor Asistente de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (archon\_fung@harvard.edu).

<sup>1</sup> Entre los muchos libros excelentes que examinan las entrañas de la cuestión política en Chicago vale la pena examinar William J. Grimshaw, *Bitter Fruit: Black Politics and the Chicago Machine 1931-1991*, Chicago: University of Chicago Press, 1992; Milton L. Ravoche, *Don't Make No Waves, Don't Back No Losers*, Bloomington: Indiana University Press, 1975.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Herman Goldstein, *Problem Oriented Policing*, Filadelfia: Temple University Press, 1992.

<sup>3</sup> Ver Wesley G. Skogan y Susan M. Hartnett, *Community Policing: Chicago Style*, Nueva York: Oxford University Press, 1997.

<sup>4</sup> Para una discusión de los riesgos en las decisiones en grupos pequeños, véanse Jane Mansbridge, *Beyond Adversary... op. cit.*; y John Gastil, *Democracy in Small Groups: Participation, Decision Making, and Communication*, Filadelfia: New Society Publishers, 1993.

<sup>5</sup> Personal del Chicago Tribune, *Chicago Schools: "Worst in America." An Examination of the Public Schools that Failed Chicago*, Chicago: Chicago Tribune, 1988.

<sup>6</sup> Ver Malcom K. Sparrow, Mark H. Moore y David M. Kennedy, *Beyond 911: A New Era of Policing*, Nueva York: Basic Books, 1990; y Herman Goldstein, *op. cit.*

<sup>7</sup> Véase Archon Fung, "Contract Expired: Is Chicago Poised to Take the Community Out of Community Policing?" en *Neighborhood Works*, Marzo-Abril, 1997, págs. 8-9.

<sup>8</sup> Dan Scheid, "Board Bumps Reform Groups from LSC Training", en *Catalyst*, Septiembre 1998; Alison Pflipsen, "LSC Lose 182 Members Who Didn't Complete Training," en *Catalyst*, Mayo 1999.

<sup>9</sup> Consorcio para la Evaluación de la Acción Policial Comunitaria de Chicago, *Community Policing in Chicago, Years Five-Six: An Interim Report*, Evanston: Institute for Policy Research, Mayo 1999, pág. 18.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> William S. McKersie, "Private Funding Down for LCS Elections," en *Catalyst*, Vol.7, No.6, Marzo 1996.

<sup>12</sup> Dan Weissman, Jennifer Randall, Lisa Lewis y Jason Grotto, "Did Community Groups Have an Impact?" en *Catalyst*, Mayo 1996.

<sup>13</sup> 720 *Illinois Compiled Statutes*, Sección 37-4, 1996.

<sup>14</sup> Esta ordenanza entró en vigor el 11 de Noviembre de 1996. Ver "Amendments of Titles 8 and 13 of Municipal Code of Chicago Concerning Liability of Property Owners and Management for Unlawful Activities on Property," en *Chicago City Council Journal*, Julio 13, 1996, págs. 27730-27735.

<sup>15</sup> La ley estatal originalmente apuntaba a la prostitución.

<sup>16</sup> Este programa, conocido como "Programa de la Corporación del Concejo," y que comenzó a operar el 1 de Noviembre de 1996, actualmente está siendo probado en programas pilotos en cinco distritos policiales.

<sup>17</sup> Entrevista telefónica, 27 de Febrero de 1997.

<sup>18</sup> Véase Steven R. Strahler, "It's Back-to-School Time Daley's Crisis Plan Begins To Take Shape," en *Craine's Chicago Business*, 10 de Abril de 1995, pág. 3.

<sup>19</sup> Ver National Research Council, *High Stakes: Testing for Tracking, Promotion, and Graduation*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1999.

<sup>20</sup> Este párrafo se fundamenta en Anthony S. Bryk, Yeow Meng Thum, John Q. Easton y Stuart Luppescu, *Academic Productivity of Chicago Public Elementary Schools: A Technical Report Sponsored by the Consortium on Chicago School Research*, Chicago: Consortium on Chicago School Research, Marzo, 1998.

<sup>21</sup> Para conocer un recuento más detallado, véase la tesis doctoral de A. Fung, *op. cit.*

<sup>22</sup> Elizabeth Druffin, "Spotlight Brings Focus: One School's Probation Story," en *Catalyst: Voices of Chicago School Reform*, Junio 1998. Ver también, tesis doctoral de A. Fung, 1999, especialmente los capítulos 8 y 15.

<sup>23</sup> Ya descrito en la Introducción de Fung y Wright a este volumen.

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, Sidney Verba y Norman Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Chicago y Londres: University of Chicago Press, 1987; Jack Nagel, *Participation*, Nueva York: Prentice Hall, 1987.

<sup>25</sup> Consorcio para la Evaluación de la Acción Policial Comunitaria de Chicago, *Community Policing in Chicago, Year Seven: An Interim Report*, Illinois Criminal Justice Authority, Noviembre, 2000.

<sup>26</sup> Para precisar en mayor detalle el argumento según el cual la alta frecuencia de elecciones deprime la participación, ver Robert Jackman y Ross Miller, "Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s," en *Comparative Political Studies*, Vol.27, No.4, Enero 1995, pág. 467-492.

<sup>27</sup> Ver Equipo de Redacción de *Catalyst*, "Elecciones a los Consejos Escolares Locales," en *Catalyst: Voices of Chicago School Reform*, Vol.7, No.8, mayo 1996, pág. 26; Rosalind Rossi, "School Races Attract Few Candidates," en *Chicago Sun Times*, Abril 6, 1998, pág. 8.

<sup>28</sup> Ver Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press, 1995.

<sup>29</sup> Ver Consorcio para la Evaluación de la Acción Policial Comunitaria de Chicago.

<sup>30</sup> Este índice es dado sobre la base de número de participantes por reunión por cada 10,000 residentes, promediando la asistencia a cada ronda del total de datos disponibles de Enero de 1995 a Marzo de 1997. El índice de criminalidad se calcula a partir de los datos de 1996, y las demás cifras demográficas provienen del censo de 1996.

<sup>31</sup> Cuando el porcentaje de propietarios no se tiene en cuenta en la lista de las variables de regresión, tanto el porcentaje de educación universitaria como la media de ingreso familiar pasan a ser estadísticamente significativas al nivel 0.01, lo que indica la multicolinealidad entre esas variables.

<sup>32</sup> Diseños para el Cambio, *The Untold Story: Candidate Participation in the 1991 Chicago Local School Council Elections*, Chicago: Designs for Change, Octubre de 1991, pág. 7. Los autores no reportaron los resultados completos de la regresión, por lo cual la correlación pudo haber sido estadísticamente insignificante.

<sup>33</sup> Los datos sobre candidatos y participación en las urnas me fueron amablemente provistos por Doug Dillon del Servicio de Administración Informativa de las Escuelas Públicas de Chicago. La información demográfica en las escuelas proviene de la Oficina de Contraloría de las Escuelas Públicas de Chicago, *The Illinois State School Report Card Data Book for 1995-96: An Analysis of Student, School, district, and State Characteristics*, Chicago: Chicago Public Schools, 1996.

<sup>34</sup> Un estudiante es clasificado como "de bajos ingresos" sólo si proviene de una familia que recibe ayuda financiera pública, vive en una institución de beneficencia para niños abandonados o infractores de la ley, recibe el apoyo de un hogar de paso financiado con recursos públicos o si califica para recibir almuerzo escolar gratis o a un costo reducido. En 1996, aproximadamente cuatro quintos de los estudiantes de Chicago eran "de bajos

ingresos," comparado con menos de un quinto en todo el estado de Illinois. Ver Oficina de Contraloría de las Escuelas Públicas de Chicago, *The Illinois State School Report Card Data Book for 1995-96: An Analysis of Student, School, district, and State Characteristics*, Chicago: Chicago Public Schools, 1996.

<sup>35</sup> La movilidad estudiantil en una escuela es el número de estudiantes que se matriculan en la escuela o la abandonan durante el período de un año escolar. El conteo puede tener en cuenta a un estudiante más de una vez.

<sup>36</sup> Debe recordarse que cada CEL ofrece seis cargos a padres de familia elegidos como representantes.

<sup>37</sup> La participación de los padres de familia en las urnas está determinada por el porcentaje de padres de familia aptos para el voto que en realidad acuden a las urnas.

<sup>38</sup> Ver Steven J. Rosenstone y John Mark Hansen, *Movilización, Participación y Democracia*, Nueva York: MacMillan Publishing Company, 1993; y Verba, Scholzman y Brady, *op. cit.*, pág. 233.

<sup>39</sup> Esta encuesta contó con el respaldo del Consorcio para la Investigación Sobre Asuntos Escolares de Chicago y sus resultados aparecen en Susan Ryan, Anthony Bruk, et. al., *Charting Reform: LSCs - Local Leadership at Work*, Chicago: Consortium on Chicago School Research, Diciembre de 1999, pág. 6.

<sup>40</sup> *Ibid*, pág. 7.

<sup>41</sup> Institute for Policy Research, Mayo 1999, pág. 28-29.

<sup>42</sup> El concepto que aquí traducimos como "burócratas que tienen contacto directo con la gente" (*street-level bureaucrats*) viene de Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in the Public Services*, Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>43</sup> Ver Michael Martínez, "Clement's Council Renews Principal War," en *Chicago Tribune*, Noviembre 18, 1997.

<sup>44</sup> La ya citada tesis doctoral de Archon Fung (capítulos 13 y 15) ofrece una descripción más detallada de estos casos.

<sup>45</sup> Oficina de Contraloría de las Escuelas Públicas de Chicago, *op. cit.* El ausentismo crónico promedio de Chicago en ese año fue del 4.7%.

<sup>46</sup> Ver, por ejemplo, Lynn Sanders, *op. cit.*; y J. Mansbridge, *Beyond Adversary...*, *op. cit.*

<sup>47</sup> Ver la discusión en la tercera sección de este capítulo.

<sup>48</sup> Bryk, Thum, Easton and Luppescu, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 44

<sup>50</sup> Sección de Estudios en Criminología, División Administrativa, Policía del Estado de Illinois, *Crime in Illinois - 1998*, Springfield: State of Illinois, Abril, 1999.

<sup>51</sup> Institute for Policy Research, *op. cit.*, pág. 18.

## Capítulo 5

# Planeación para la Conservación del Hábitat \*

Craig W. Thomas \*\*

### 1. Introducción

Los planes para la conservación del hábitat (PCH) se han convertido en el componente más controversial de la Ley Federal sobre Especies en Vía de Extinción (LFEVE). Algunos alegan que los PCH socavan el propósito de la LFEVE, pues ponen en riesgo especies y la conservación del hábitat en aras de la ganancia económica. Otros responden diciendo que los PCH permiten que la LFEVE cumpla sus propósitos pues evitan prolongados conflictos políticos y legales sobre el uso de los recursos naturales. Están los que acusan a los PCH de contar con una base científica muy débil; pero también los que replican argumentando que tales planes incrementan la participación pública en la protección de las especies en vías de extinción. Otros reaccionan llamando la atención al carácter altamente volátil e inseguro de la participación pública.

Estos debates son, en parte, resultado de una gran diversidad que se presenta entre los diferentes PCH. Por tal razón, la planeación para la conservación del hábitat no debe ser vista como un ejemplo