

Hacia una tipología de las consultas electorales sobre educación en Estados Unidos: 1906-2009

Dick M. Carpenter II^{1,*} Wendi Clouse²

¹Department of Leadership Research and Foundations, University of Colorado Colorado Springs, USA {dcarpent@uccs.edu}

²Department of Institutional Research, University of Colorado Colorado Springs, USA {wclouse@uccs.edu}

Recibido el 2 Febrero 2013; revisado el 5 Febrero 2013; aceptado el 14 Marzo 2013; publicado el 15 Julio 2013

DOI: 10.7821/naer.2.2.54-62

RESUMEN

En Estados Unidos, casi la mitad de los estados permiten a sus ciudadanos participar en asuntos de política educativa a través del sistema de las consultas electorales, un mecanismo de democracia directa. No obstante, hasta la fecha no hay estudio que se haya centrado todavía en el análisis de las consultas electorales en materia de educación. Podemos decir, por tanto, que esta importante forma de hacer política educativa, cada vez más influyente, no ha recibido una atención formal. El propósito de este estudio es identificar y clasificar los diferentes tipos de consultas electorales llevadas a cabo en los 24 estados que permiten la formulación de políticas educativas a través de mecanismos de democracia directa. Entre 1906 y 2009 los ciudadanos estadounidenses de estos estados optaron a participar en un total de 206 consultas populares sobre asuntos educativos. Todas ellas pueden clasificarse principalmente en 6 tipos diferenciados, dependiendo de los asuntos a tratar: currículum y docencia, equidad, asuntos económicos, infraestructuras, asuntos de índole moral y reformas de políticas vigentes. Se han realizado consultas principalmente para tomar decisiones de índole económica, seguidas de consultas sobre asuntos de infraestructuras, reformas, moralidad, y currículum y docencia. Entre todos los tipos de consultas realizadas, los electores rechazaron la mayoría de las iniciativas sobre educación: más del 66% de las propuestas fracasaron en las urnas. No obstante, este sigue siendo un método popular de formulación de políticas educativas a través de la movilización popular; entre el año 2000 y el 2009 se realizaron de forma más frecuente este tipo de consultas populares sobre asuntos educativos

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EDUCATIVA, FORMACIÓN EN POLÍTICAS, CAMPAÑAS POLÍTICAS, DEMOCRACIA, POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN

1 INTRODUCCIÓN

En Estados Unidos, casi la mitad de los estados conceden a sus ciudadanos la oportunidad de tomar decisiones sobre políticas públicas a través de la democracia directa mediante el sistema de consultas electorales (también llamadas iniciativas legislativas

populares o proposiciones). Como demuestran los estudios que se recogen este artículo, desde el año 1906 se han convocado más de 200 consultas electorales sobre diferentes cuestiones educativas, entre ellos asuntos sobre educación superior, impuestos, segregación escolar, la enseñanza de la teoría evolutiva o la lectura de la Biblia en los centros educativos. Sin embargo, no existe hasta la fecha ningún estudio que haya analizado el panorama de las consultas populares de forma diacrónica en el campo específico de la educación. Como consecuencia, apenas se ha prestado atención sistemática a esta forma tan importante y cada vez más influyente de formulación de políticas educativas.

Nuestro propósito es responder a esta necesidad a través del análisis de las consultas electorales que se les plantearon a los votantes en los estados que las permiten. Podemos establecer seis tipos de consultas en materia de educación que se hayan realizado a través de la democracia directa: currículum y docencia, equidad, asuntos de índole fiscal, infraestructura, moralidad y reforma. Este tipo de consultas electorales se han convocado más frecuentemente para la toma de decisiones de índole fiscal (44.8% de las consultas), y para asuntos de infraestructura (35.5%). Poco más del 10% de las consultas trató iniciativas de reforma. Le siguen, por orden de frecuencia, las consultas sobre equidad (3.9%), asuntos morales (3%) y asuntos curriculares y de docencia (2.5%). En conjunto, los votantes rechazaron las iniciativas en materia de educación con un amplio margen: Algo más del 66% de las iniciativas no salieron adelante tras pasar por las urnas. No obstante, siguen siendo una herramienta significativa para intentar perfilar el panorama educativo; el mayor número de consultas educativas en materia de educación planteadas a los votantes tuvo lugar entre el año 2000 y el 2009. A modo de conclusión reflexionaremos sobre cómo la tipología aquí establecida podría usarse en futuros estudios de investigación centrados en la política educativa no solo de Estados Unidos sino también de Europa, donde el sistema de la democracia directa goza de una larga tradición.

La importancia del presente estudio tiene al menos una doble vertiente. En primer lugar, si bien el proceso legislativo ha sido el principal sistema de formación de política educativa en los Estados Unidos, las consultas electorales también han jugado un papel importante, especialmente a lo largo de las últimas décadas. Aun así, la escasez de estudios académicos centrados en las consultas electorales sobre educación implica que no hemos llegado a comprender en su totalidad este proceso de formación de política educativa. Por ejemplo, ¿qué tipo de políticas educativas se intentan conseguir a través de la

*Por correo postal dirigirse a:
University of Colorado, PO Box 7150, Colorado Springs, CO 80933-7150

democracia directa? ¿Qué grado de éxito (entendido como el número de iniciativas que finalmente se han adoptado) han tenido estos intentos de conformación de políticas educativas a través de consultas populares? En segundo lugar, es sin duda alguna importante analizar las consecuencias o los resultados de las diferentes políticas adoptadas, pero resulta igualmente esencial intentar comprender los procesos que impulsaron la formulación de las políticas a seguir. Esto es especialmente relevante en un ámbito tan amplio como el de las consultas electorales populares a nivel estatal. Este tipo de estudio contribuirá a una mejor comprensión de los valores de los ciudadanos, sus prioridades y sus preferencias en asuntos políticos. A nivel práctico, también nos orientará sobre la eficacia de las consultas populares como herramienta utilizada para llevar a cabo cambios en políticas educativas, tanto a nivel global como por tipo de consulta. Teniendo en cuenta los recursos que se necesitan para poner en práctica una iniciativa legislativa, un análisis de estas características podría resultar especialmente útil e ilustrativo.

2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Desde finales del siglo XIX y principios del XX, las iniciativas legislativas, referéndums y consultas populares de revocatoria, fundamentalmente productos de la era progresista estadounidense (que comprendió la última década del siglo XIX y las dos primeras del XX, aproximadamente) se han utilizado y siguen siendo utilizadas cada vez más por grupos políticos tanto de izquierdas como de derechas para configurar el orden público (Cronin, 1989). Con frecuencia se confunden estos tres sistemas: las iniciativas legislativas populares (también llamadas consultas electorales a lo largo del presente estudio), que permiten a los ciudadanos proponer una medida legislativa o una enmienda constitucional; en el caso del referéndum, una asamblea legislativa presenta una propuesta de ley o una ley ya aprobada a los votantes para que la aprueben o la rechacen; y las destituciones por medio de votación popular, o consultas populares de revocatoria, que permiten a los ciudadanos destituir a un dirigente público presentando una petición con un número determinado de firmas y exigiendo que se lleve a votación la continuidad de su cargo. El presente artículo se centra en las iniciativas o consultas electorales populares (en oposición a los referendos y a las destituciones a través de votación popular) y en los tipos de políticas que se han implementado históricamente a través de este proceso de democracia directa. Este proceso también se usa frecuentemente a nivel municipal, como en el caso de las iniciativas sobre la financiación de los distritos escolares, pero en el presente estudio nos centraremos específicamente en las consultas educativas a nivel estatal.

En la actualidad son 24 los estados que permiten la realización de dichas consultas. El estado de Dakota del Sur fue el primero en adoptar las iniciativas estatutarias y los referendos en 1898, y Florida fue la última, en 1972, permitiendo que se llevaran a cabo enmiendas constitucionales a partir de iniciativas populares (Dinan, 2007). En la Tabla 1 se puede ver una relación de los estados en los que están permitidas las consultas electorales populares y los años en los que se empezaron a utilizar estos procesos de democracia directa (que dictan el orden del listado).

Tabla 1. Estados que permiten las consultas electorales

Estado	Año de Origen de las Consultas
SD	1898
UT	1900
OR	1902
MT	1904
NV	1905
OK	1907
ME	1908
MI	1908
MO	1908
AR	1910
AZ	1911
CA	1911
CO	1912
ID	1912
NE	1912
OH	1912
WA	1912
MS	1914
ND	1914
MA	1918
AK	1956
WY	1968
IL	1970
FL	1972

Se entiende por democracia directa el concepto de conceder al electorado la oportunidad de crear o modificar la legislación o las cláusulas constitucionales municipales y estatales. El sistema de las iniciativas populares se inició durante la era progresista estadounidense por los reformistas, que consideraban que el gobierno representativo había fracasado ya que los poderes legislativos estaban controlados por intereses especiales. La idea era que con la democracia directa los ciudadanos recuperaran parte del control que estaba en manos de intereses particulares y políticas partidistas (DuVivier, 2007). Una definición exhaustiva de estas expectativas progresistas se formuló en 1912 con la publicación de *Government by All the People* (Wilcox, 1912). El texto de Wilcox no solo esbozaba lo que los primeros partidarios esperaban del proceso, sino que sirvió como instrumento de promoción de la democracia directa. Wilcox se centró en las tres expectativas principales que se tenía sobre la democracia directa: obstruiría la manipulación política a manos de grupos con intereses particulares; conseguiría esquivar a políticos que velasen por su propio beneficio; y también daría voz y entidad a ideas políticas o propuestas que quedaran fuera del alcance de la actual élite política o status quo.

Desde la publicación de la obra de Wilcox, numerosos estudios se han centrado en los efectos, la eficacia y las implicaciones de la democracia directa (Bone & Benedict, 1975; Clark, 1998; Colantuono, 1987; Dinan, 2007; DuVivier, 2007; Goebel, 1997; Hoesly, 2005; Magleby, 1998; Matsusaka, 1992; Matsusaka, 1995, 2004; Schacter, 1995; Sharum, 2007; Sittig, 1995; Skiba-Crafts, 2009). De entre los estudios que analizan los efectos de la democracia directa emergen varios temas de investigación predominantes que están relacionados con las consultas populares. Entre ellos están la participación electoral, los derechos de los votantes, la financiación de las campañas electorales, cómo altera la democracia directa el comportamiento legislativo, y la influencia de factores económicos en los patrones de votación.

Los estudios que analizan el número de votantes que acuden a las urnas abarcan un gran abanico de temas; sin embargo, la

movilización de los votantes, su motivación para acudir a las urnas y el cambio de opinión durante las campañas electorales parecen ser los temas que se han tratado más frecuentemente (Bone & Benedict, 1975; Branton, Dillingham, Dunaway, & Miller, 2007; McVeigh, 1995; Tolbert & Smith, 2005). Otra de las áreas que ha generado gran interés es la del estudio de los derechos de los votantes (Haider-Markel, Querze, & Lindaman, 2007), y como en el caso de los estudios sobre la movilización de los votantes y su participación en las consultas, también existen una serie de sub-temas que predominan. De entre todos ellos destacan: (a) la protección contra la “tiranía de la mayoría” dentro del contexto de la democracia directa (Butler & Ranney, 1978; Donovan & Bowler, 1998; Frey & Goette, 1998; Gerber, 1999), (b) el comportamiento de los derechos de la minoría en las elecciones por democracia directa (Donovan & Bowler, 1998; Frey & Goette, 1998; Gamble, 1997; Haider-Markel *et al.*, 2007), y (c) cómo la democracia directa funciona como instrumento para que los movimientos sociales se posicionen en las instituciones democráticas (Goldstone, 2004).

Una tercera corriente de investigación se centra en cómo la democracia directa altera comportamientos legislativos como puedan ser los patrones de votación o la estrategia para centrar la atención de los medios de comunicación en determinados temas durante las campañas electorales (el llamado *agenda setting*) (Bowler & Donovan, 1994; Bowler, Donovan, & Tolbert, 1998; Branton, 2003; Dyck, 2009; Hadwiger, 1992; Magleby, 1984; Magleby, 1998; McCuan, Bowler, Donovan, & Fernandez, 1998). Este tema de investigación goza de especial popularidad debido a algunas de las expectativas que genera el sistema de democracia directa, anteriormente mencionadas – acabar con la manipulación de los intereses particulares, proteger contra el interés propio de los legisladores y facilitar la entrada de ideas y políticas que quedan fuera del status quo político.

Al margen de los estudios conductuales, también se ha prestado una atención académica considerable a la relación entre los sistemas de votación y las condiciones económicas (Bowler & Donovan, 1994; Kramer, 1971; Lewis-Beck, 1990). El objeto de atención principal de dichos estudios han sido los comicios a nivel nacional, pero también se han llevado a cabo análisis adicionales para examinar cuáles son los patrones que se dan a nivel estatal (Chubb, 1988; Howell & Vanderleeuw, 1990; Magleby, 1984; Peltzman, 1987). La mayoría de los resultados obtenidos coinciden en afirmar que la situación económica influencia las consultas electorales sobre adopción de políticas específicas (Bowler & Donovan, 1994).

Otra de las áreas que recibe atención por parte de la comunidad investigadora es el sistema de regulación financiera de las campañas electorales (Carpenter, 2009; Edwards, 1995; Sittig, 1995; Stratmann, 2006). Temas como la publicación de los ingresos y los gastos de campaña de los partidos, y las reformas en la financiación de las campañas entrarían dentro de esta categoría. Durante los últimos 25 años ha crecido el interés por la financiación de las campañas, principalmente promovido por el aumento en el gasto público, los supuestos casos de corrupción y los intentos de fomento de la equidad.

A pesar de que existe un corpus bibliográfico consistente que se ha centrado en el análisis de las consultas electorales, son pocos los estudios académicos que han examinado el panorama de las consultas populares desde el punto de vista diacrónico. Entre las excepciones notables podemos citar a Branton (2003), con su estudio sobre el comportamiento de los votantes en las consultas electorales. Branton examinó primero numerosas

consultas realizadas en diversos estados, y después estudió qué factores podrían estar asociados al comportamiento electoral de los votantes. El proyecto analizó los datos relevantes de 50 consultas electorales realizadas en 1992, 1994 y 1996.

Entre las iniciativas había consultas de más de 20 estados relativas a una gran diversidad de temas, como la limitación de mandatos para los cargos públicos, el aborto, la legislación sobre los juegos de apuestas, los derechos de los homosexuales y los impuestos. Las consultas examinadas se pueden agrupar en tres categorías principales: económicas/financieras, limitaciones de los mandatos y asuntos de índole moral/social. Si bien esta clasificación englobaba los temas tratados durante estos tres años, el establecimiento de una tipología estandarizada no estaba dentro de los objetivos de dicho proyecto.

Además del estudio de Branton, Dyck (2009) estudió la desconfianza del electorado hacia el sistema político y los patrones de votación. Con ese propósito, utilizó la información de cuestionarios de opinión realizados a lo largo de ocho años en un análisis de regresión de información. La investigación de Dyck fue un estudio de ampliación que examinó la relación entre las patrones fiscales estatales, la influencia de la democracia directa y el conservadurismo fiscal de los electores (Besley & Case, 2003; Camobreco, 1998; Matsusaka, 1995, 2004); sin embargo, no agruparon en este estudio de forma sistemática los diferentes tipos de consultas electorales.

Los trabajos arriba citados forman parte de los estudios académicos que emergen del campo de las ciencias políticas y que utilizan modelos generales para tratar los temas relacionados con el comportamiento y compromiso electoral y la democracia directa. No obstante, no nos han proporcionado un marco tipológico que se pueda aplicar a nuestro proyecto. Esta limitación también está presente en los trabajos académicos enmarcados en el campo de la educación sobre consultas electorales.

2.1 Estudios sobre consultas populares en materia de educación

En términos generales, los estudios críticos sobre las consultas electorales en materia de educación pueden clasificarse en estudios de caso y en análisis de las políticas, y la metodología empleada es más frecuentemente de naturaleza descriptiva. El número de estudios es también escaso, comparable al de los estudios de investigación anteriormente citados. Podemos decir que la bibliografía específica existente cubre tres grandes áreas: (a) los procesos y los contextos en los que se enmarcan las consultas electorales, (b) los efectos de las mismas, y (c) los factores que determinan el resultado en las consultas electorales sobre educación.

Entre los estudios del primer grupo se encontrarían los trabajos de Olsen (2009), Mora (2009) y de Jong (2008), que se centran en las consultas electorales realizadas sobre programas de aprendizaje del inglés. Estos casos de estudio revelan que el contexto en el que se enmarcan este tipo de consultas puede predisponer al electorado hacia una opción de voto y que en ocasiones se ven dominados por grupos de presión cuyos intereses van más allá de la cuestión específica que se plantea en la consulta. Estos casos de estudio, entre otros (Moses & Saenz, 2008), también ponen de manifiesto cómo las consultas de educación puede emerger de determinados grupos de presión y cómo esto a su vez afecta los resultados electorales.

Algunos ejemplos de la segunda área de estudio son los trabajos de de Jong, Gort, y Cobb (2005) y Towne, Wortley, Pratt, Margules, Carrasco, y Arasim (1994). El primer trabajo,

centrado también en políticas de aprendizaje del inglés, analiza cómo respondieron tres distritos de tamaño medio del estado de Massachusetts a la aprobación de una iniciativa sobre la docencia exclusiva en lengua inglesa. El segundo trabajo examinó los efectos de una consulta realizada en 1994 sobre la financiación escolar y la reforma educativa en el estado de Michigan. Podemos afirmar que estos estudios han sido contribuciones importantes al estudio de las políticas comunes a varios estados. No obstante, si tenemos en cuenta el aumento en el número de iniciativas en materia de educación que se han realizado en las últimas décadas, podría decirse que el número de estudios sigue siendo escaso.

La tercera área de investigación recurre a la consistente bibliografía que comparte con el campo de las ciencias políticas. Artículos como los de Bali (2008), Muir y Schneider (1999), y Whitney (1993) examinan los factores que contribuyen al éxito de las consultas electorales sobre educación. Estos estudios utilizan habitualmente análisis cuantitativos para establecer los factores que determinan el apoyo de los votantes a determinadas propuestas. Bali afirma que la ideología y el interés personal juegan un papel importante en el comportamiento de los votantes cuando hay que tomar decisiones respecto a la educación bilingüe, los cheques escolares y asuntos de financiación escolar. Muir y Schneider también examinaron las consultas electorales sobre financiación escolar y apreciaron que el apoyo del electorado a nivel estatal a la creación de deuda destinada a cubrir servicios públicos es relativamente alta en términos generales, y que los votantes apoyan la deuda educativa con más facilidad que la destinada a cubrir otras necesidades políticas.

Estos autores consideran que el apoyo del electorado al sistema de los bonos escolares no está relacionado con los niveles actuales de gasto destinado a educación; cuanto más utiliza un estado el sistema de bonos para financiar proyectos de inversión pública, menos propensos son los votantes a apoyar un determinado proyecto. Además, que el coste o gasto de un bono no guarda relación con el apoyo que se recibirá por parte de los votantes. En un estudio sobre las financiación escolar y las iniciativas electorales propuestas a los votantes en siete estados (California, Nebraska, Oklahoma, Colorado, Missouri, Dakota del Norte y Oregon), Whitney muestra que las medidas de financiación de la educación gozan de mayores índices de aprobación cuando los gastos están directamente vinculados a mejoras educativas específicas que se explican con detalle a los ciudadanos. También considera que la opinión favorable de la ciudadanía y el tipo de impuestos que se plantean también son factores importantes a la hora de determinar el apoyo de los votantes.

Quizás el estudio académico que más se aproxima a los resultados que detallamos a continuación es el de McLendon y Eddings (2002), en el que se analizó la naturaleza y el alcance de lo que ellos describen como la reaparición del fenómeno de las votaciones a nivel estatal, y su relación e impacto en el ámbito de la política de educación superior. El propósito de su estudio consistió en aplicar un conjunto de procedimientos sistemáticos para hacer inferencias válidas y describir las características de las iniciativas de ley que afectan a la educación superior.

Los autores se valieron de un análisis de una base de datos relacional para abordar cuatro áreas temáticas: las tendencias respecto al tipo y la frecuencia de las iniciativas de ley sobre educación superior; las categorías más fácilmente diferenciables entre las consultas realizadas; los principales temas electorales o

asuntos tratados dentro de cada categoría; y las tasas de éxito electoral de los diversos tipos de medidas. La base de datos se creó a partir de las medidas electorales pertinentes sobre educación superior llevadas a cabo entre 1993 y 2000. En relación con el presente estudio, no obstante, dicha base de datos tendría sus limitaciones ya que contempla solo las consultas sobre educación superior y se centra únicamente en un periodo de siete años.

Artículos como estos representan una estimable contribución al intento de comprender el papel de las consultas electorales en la formulación de políticas educativas, pero solo se ha empezado a estudiar este importante vehículo de la formulación de políticas recientemente. Como ha señalado Bali (2008), “Es evidente que hay más trabajo por hacer para entender qué tipo de reformas de educación surgen, en primer lugar, a través del proceso de las iniciativas legislativas, por qué surgen, y quién se beneficia en general de que se aprueben” (p. 452). A tal fin, este artículo representa lo que creemos es un importante análisis fundacional de las consultas electorales en materia de educación. Empezamos nuestro estudio con lo que Bali sugirió como primera cuestión a considerar: la comprensión, en primer lugar, de qué tipo de políticas educativas surgen través del proceso de las iniciativas legislativas. A partir de ahí, crearemos una tipología de las consultas electorales sobre educación, observaremos la adopción de las mismas en el tiempo, y discerniremos cuáles son los índices de aprobación entre los votantes.

3 MATERIAL Y METODOLOGÍA

La pregunta de investigación alrededor de la cual hemos estructurado el presente estudio es la siguiente: En todos los estados en los que están permitidas las propuestas electorales y desde la creación de iniciativas electorales, ¿qué tipo de cuestiones se han examinado en estas iniciativas de votación?

Debemos mencionar que no hemos elaborado hipótesis (o predicciones) para que guíen nuestro trabajo de investigación. Puesto que nos estamos iniciando en esta línea de investigación enmarcada en el contexto educativo, nuestro trabajo es de naturaleza exploratoria, por lo que no puede someterse a los métodos de comprobación de hipótesis. Estudios futuros podrían, no obstante, basarse en los resultados expuestos en el presente trabajo para la elaboración de hipótesis o predicciones. Por otra parte, la construcción de una tipología de consultas populares en educación pretende precisamente establecer unas bases. El propósito del presente estudio es el de crear una plataforma que dé lugar a futuras formulaciones de hipótesis sobre el tema objeto de estudio.

3.1 Datos

Los datos analizados en este estudio son los relativos a todas las propuestas electorales de educación llevadas a votación en los 24 estados que permiten esta forma de democracia directa. Se recogieron los datos de una base de datos de consultas electorales elaborada por la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (o NCSL, por sus siglas en inglés; <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16580>). La base de datos cuenta con un buscador web que permite a los usuarios limitar la búsqueda de votaciones por tema (educación, agricultura, impuestos, etc.), estado, año, ciclo electoral (primarias, generales, etc.), el tipo de medida (iniciativa, referéndum, etc.), y por palabra clave.

Para el presente estudio limitamos nuestra búsqueda solo por tema (educación) y tipo de medida (iniciativa). En el resto de campos se nos permitía seleccionar una búsqueda de resultados lo más amplia posible (es decir: todos los estados, todos los años, todos los ciclos, etc.) Por otro lado, los resultados de la búsqueda facilitaban la siguiente información sobre cada iniciativa: estado, año, número de consulta popular y título asignado por la secretaría de estado de cada territorio, resumen de la consulta, si la propuesta se aprobó o no, y el porcentaje de votos a favor.

3.2 Análisis

Los datos se analizaron mediante procedimientos de codificación cualitativa estándar. En primer lugar, las votaciones se codificaron inductivamente por dos codificadores independientes utilizando el método comparativo constante. Como resultado se obtuvieron seis códigos primarios o tipos (que examinaremos en el apartado Resultados) tras realizar una unificación de los sistemas de codificación similares (por ejemplo, un codificador utilizó “impuestos” donde otro utilizó “ingresos fiscales”). También se llevó a cabo un análisis de confiabilidad entre los evaluadores utilizando el porcentaje de coincidencia y el índice Kappa de Cohen. Los resultados indicaron una concordancia del 88% y, según Landis y Koch, una concordancia “casi perfecta” (y significativa) medida con la Kappa de Cohen ($Kappa=.88, p=.000$). También agrupamos las consultas por décadas, según el tipo y en conjunto (facilitando de esta manera el estudio de las consultas sobre educación) y calculamos el índice de iniciativas aprobadas.

3.3 Limitaciones

Como ocurre con cualquier proyecto de investigación, los resultados de este estudio deben ser leídos teniendo en cuenta algunas limitaciones importantes. En primer lugar, las consultas electorales estudiadas aquí sólo incluyen las que se realizaron a nivel estatal. Las consultas electorales vinculadas a la educación también se votan de forma rutinaria en los condados, ciudades y distritos escolares. Este otro tipo de consultas podrían diferir sustancialmente de las que se realizan a nivel estatal, como también pueden variar los resultados electorales. Los resultados detallados a continuación no son representativos de las consultas electorales que se realizan a nivel local. En segundo lugar, no se llevó a cabo ningún análisis multivariante. Esto significa que los resultados que presentamos a continuación describen el “qué” acerca de las consultas electorales, pero no el “por qué.” Queda, por tanto, la puerta abierta para que investigaciones futuras puedan explorar estas limitaciones y ayuden a nuestra comprensión de la formulación de políticas educativas a través de sistemas de democracia directa.

4 RESULTADOS

4.1 Estadística descriptiva

Entre 1906 y 2009, los ciudadanos de los estados que permiten las la realización de consultas electorales votaron sobre 206 temas electorales relacionados con la educación. La Tabla 2 indica qué estados llevaron a cabo consultas electorales en materia de educación y cuántas se realizaron por estado. El estado con mayor número de consultas fue Oregón (33), seguido de cerca por California (28). Tres de los estados no realizaron ninguna consulta relacionada con asuntos educativos: Illinois, Mississippi y Wyoming.

Tabla 2. Consultas electorales sobre educación por estado

Estado	Consultas
AK	1
AR	18
AZ	13
CA	28
CO	18
FL	3
ID	1
IL	0
MA	3
ME	3
MI	11
MO	5
MS	0
MT	3
ND	18
NE	7
NV	4
OH	1
OK	15
OR	33
SD	4
UT	4
WA	13
WY	0

Tras agrupar las consultas por década, apreciamos que la mayor parte de consultas electorales sobre educación se realizaron en la década 2000-2009; fueron casi el doble de las realizadas en la década que se sigue según el número de consultas, 1930-1939 (véase la Tabla 3). Estos resultados sin duda deberían ajustarse según el número de estados que permitían consultas populares en una década determinada, ya que, por ejemplo, en la primera década sometida a estudio sólo se realizaban en nueve estados, pero eran ya 24 los estados que realizaban este tipo de consultas en la primera década del 21 siglo. No obstante, incluso después de hacer tal ajuste, la tendencia parece ser esencialmente la misma. En décadas anteriores se utilizó frecuentemente el proceso de las iniciativas electorales para la toma de decisiones sobre políticas educativas, y a lo largo de la década de 1970 hubo una caída por lo que respecta al uso de este sistema. Se puede observar un aumento en la frecuencia con el paso del tiempo hasta que se llega al punto álgido en los años 2000, con casi dos iniciativas por estado.

Tabla 3. Consultas por década

Año	Frecuencia	Porcentaje	Consultas por Estado
1900-1909	2	0.97	0.22
1910-1919	21	10.19	1.05
1920-1929	22	10.68	1.1
1930-1939	23	11.17	1.15
1940-1949	20	9.71	1
1950-1959	17	8.25	0.8
1960-1969	14	6.8	0.63
1970-1979	12	5.83	0.5
1980-1989	13	6.31	0.54
1990-1999	19	9.22	0.79
2000-2009	43	20.87	1.79

4.2 En los estados que permiten propuestas electorales y desde la creación de iniciativas electorales, ¿qué tipo de políticas han sido revisadas mediante este sistema?

Entre los 206 temas llevados a votación podemos diferenciar 6 tipos principales: currículo y docencia, equidad, fiscalidad, infraestructuras, asuntos de índole moral y reformas. De entre todos ellos, la consulta popular se ha utilizado con mayor frecuencia para cuestiones de política fiscal (44.8%), seguida de cerca por asuntos de infraestructura (35.5%). Un poco más del 10% de los asuntos tratados estuvieron relacionados con propuesta de reforma, seguidos de asuntos de equidad (3.9%), moralidad (3%) y currículum y docencia (2.5%).

4.2.1 Asuntos fiscales

La gran mayoría de las consultas (el 86%) estuvieron relacionadas con el financiamiento escolar, en concreto con el modo y el grado en el que se financiarían los centros escolares (mediante impuestos, bonos, etc.) En parte de estas consultas los votantes tenían que valorar si designar o aumentar la financiación destinada a los programas o instituciones educativas. Por ejemplo, se les planteó a los votantes de Washington en 2004 la Iniciativa 884, que hubiese aumentado las tasas de impuestos sobre las ventas en un 1% y habría utilizado dichos ingresos para crear un fondo destinado a fines educativos. Del mismo modo, la Iniciativa 1 de Ohio, en 1965, hubiera aumentado los impuestos para otro programa de financiación escolar. No resulta sorprendente que este fuese un tema común entre los primeros asuntos llevados a consulta, como otro que tuvo lugar en 1916 en Arkansas que aumentó los impuestos mínimos del distrito escolar de 7 a 12 millones de dólares, y uno de Colorado que en 1920 proporcionó una recaudación fiscal adicional de un millón de dólares para las instituciones educativas estatales.

También se llevaron a cabo iniciativas cuyos esfuerzos apuntaban en la dirección contraria y que fueron diseñadas para limitar o reducir de algún modo la financiación del sistema educativo, aunque no se dieron de forma tan frecuente. En 2005, la Proposición 76 de California hubiera limitado el gasto estatal en educación al nivel del año anterior más el crecimiento medio de los ingresos de los últimos tres años. En Dakota del Norte los votantes rechazaron una iniciativa en 1940 (7P) que habría reducido la cantidad que los centros escolares reciben del estado por alumno y habría aumentado los fondos de emergencia para las escuelas con más dificultades.

Algunas consultas se centraron en la fuente de los ingresos destinados al sistema educativo. La Proposición C de Minnesota en 1972, por ejemplo, de ser aprobada hubiera implicado que el impuesto sobre la propiedad se invirtiese en fines municipales, de condado y en centros escolares y también se habría llevado a cabo la implantación de un programa estatal de impuestos destinado a la financiación escolar. A los votantes del estado de Missouri se les planteó una propuesta similar (también llamada Proposición C) en 1982, pero a diferencia de lo que ocurrió en Minnesota, el electorado de Missouri sí dio su apoyo a la propuesta.

Como puede verse en la Tabla 4, las consultas electorales sobre el financiamiento escolar se dieron más frecuentemente durante las primeras décadas. Tanto si se mide en términos porcentuales como por el número de consultas por estado, fue en el período de 1940 a 1949 en el que se realizaron más consultas

sobre temas fiscales. Y, sin contar con el período 2000-2009, en las décadas posteriores a 1950 se dieron los porcentajes más bajos y el menor número de consultas realizadas por estado.

Tabla 4. Consultas electorales fiscales por década

Año	Frecuencia	Porcentaje	Consultas por Estado
1900-1909	1	1.27	0.11
1910-1919	9	11.39	0.45
1920-1929	7	8.86	0.35
1930-1939	9	11.39	0.45
1940-1949	15	18.99	0.75
1950-1959	5	6.33	0.24
1960-1969	4	5.06	0.18
1970-1979	5	6.33	0.21
1980-1989	6	7.59	0.25
1990-1999	4	5.06	0.17
2000-2009	14	17.72	0.58

El resto de consultas electorales sobre asuntos fiscales abordaron todo un popurrí de temas educativos. Tres de ellos (en California, en Colorado y en Washington respectivamente) determinaban cómo se podrían utilizar los presupuestos destinados a la educación. Por ejemplo, la Enmienda 39 de Colorado, hubiera exigido que el 65% de los fondos destinados a los centros escolares se utilizasen “en el aula”, y la Proposición 223 de California hubiera impuesto limitaciones a la cantidad de fondos correspondientes a la educación que se podrían destinar a fines administrativos.

Dos de las consultas fiscales se centraron en las tasas universitarias. Una de ellas hubiera permitido la creación de estas tasas (la Medida 4 de Oregón, en 1936) y la otra habría cambiado la forma de aprobar las tasas en el estado de Massachusetts (la Cuestión 3 de 1994). Otras dos consultas (ambas en Dakota del Norte), solicitaban a los votantes que valorasen las políticas de préstamos estudiantiles. Gracias a la primera consulta se creó un fondo de préstamos a estudiantes en 1956, y de haberse aprobado la segunda, en 2002, estarían permitidos los reembolsos de los préstamos a estudiantes y se hubiese creado el llamado crédito por ingreso del trabajo para los residentes de dicho estado. Otras dos consultas abordaron el tema de la remuneración de los docentes. El electorado del estado de Arkansas rechazó en 1962 una iniciativa relacionada con un fondo de jubilación del profesorado, y los votantes de Washington aprobaron en 2000 una propuesta por la que se garantizaban aumentos automáticos anuales a los empleados del distrito escolar para compensar por el encarecimiento anual del coste de vida.

De las tres últimas consultas electorales de naturaleza fiscal, la primera de ellas, por orden cronológico, fue una enmienda constitucional del estado de Colorado que fue aprobada en 1916 y que aseguraba la inversión de los fondos educativos en “determinadas garantías.” La segunda, que también fue aprobada, fue la Propuesta C de Michigan de 1970, que prohibió las ayudas públicas a los centros escolares no públicos y a sus alumnos. La última fue una proposición de California de 2002 por la que se aumentaron los fondos de subvención del estado para programas de formación extraescolar. El electorado también dio su apoyo esta propuesta.

Si prestamos atención al conjunto de consultas electorales realizadas sobre asuntos fiscales observaremos que la mayoría de ellas no contaron con la aprobación del electorado en las urnas. Solo un 38.5% de las consultas electorales se aprobaron. Además, como puede verse en la Tabla 5, el índice de éxito

obtenido en las urnas variaba sustancialmente dependiendo del momento. Si bien en varias de las décadas estudiadas no se aprobó ninguna de las propuestas fiscales, en la primera década del siglo 21 hubo una tasa de éxito ligeramente superior a la de fracaso, y en la década de los años 40 el número de propuestas aprobadas con éxito casi triplicó el número de propuestas no aprobadas.

Tabla 5. Índice de éxito de las consultas electorales fiscales

Año	No aprobadas	Aprobadas (%)
1900-1909	0	1 (100%)
1910-1919	6	4 (40%)
1900-1929	4	3 (43%)
1930-1939	10	0 (0%)
1940-1949	4	11 (73%)
1950-1959	3	3 (50%)
1960-1969	5	0 (0%)
1970-1979	5	1 (17%)
1980-1989	4	2 (33%)
1990-1999	6	0 (0%)
2000-2009	9	10 (53%)

4.2.2 Infraestructura

Este tipo de consultas abordan la creación, organización y mantenimiento de las estructuras y los sistemas educativos. La mayoría de ellas (80,5%) estuvieron relacionadas o bien con la creación de los sistemas y estructuras educativos o con su reorganización. Las consultas populares que posibilitaron la creación de nuevos sistemas y estructuras tuvieron lugar en las primeras décadas que analizamos en este estudio. De hecho, el 72% de estas consultas electorales se realizaron antes de 1940. Estas votaciones permitieron la creación del sistema de educación pública, la organización de los centros de enseñanza superior, las juntas estatales de educación, los sistemas de financiación de las escuelas, el programa de educación obligatoria, los requisitos de acceso del cuerpo de profesores, los sistemas de responsabilidad escolar y los consejos de administración de la educación superior. Las consultas populares presentadas a los votantes en los últimos años estuvieron mayormente relacionadas con la creación de oportunidades de educación preescolar.

Aunque la mayoría de consultas de “nueva creación” tuvieron lugar antes de 1940, ocurrió lo contrario en el caso de consultas relacionadas con asuntos de reorganización. Un 72% de las consultas de reorganización se realizaron después de 1949. Estas consultas planteaban cuestiones como la reorganización o el cambio de nombre de los centros escolares y universitarios, el cambio en los modos de selección de las juntas estatales y de los directores de las escuelas estatales, la consolidación de los distritos escolares e incluso asuntos como los que se llevaron a consulta en Dakota del Sur (uno en 1984 y otro en 2006), por los que se prohibió a las escuelas empezar el periodo lectivo antes del Día del Trabajo y del último día del mes de agosto, respectivamente.

De entre el resto de consultas relacionadas con asuntos de infraestructura, son dos los subtipos aparecen con más frecuencia: los relacionados con los libros de texto a utilizar en los centros y los que afecta a las políticas de personal. Las cinco consultas relacionadas con libros de texto se realizaron en los estados de Oklahoma y de Arkansas antes de 1946 y, por lo general, abordaron la provisión de libros de texto gratuitos a los centros escolares. Todos fracasaron en las urnas excepto la Cuestión 318 de Oklahoma en el año 1946. Las seis consultas

sobre personal estuvieron relacionadas con la situación de los superintendentes del estado de Oklahoma y la formación docente, la certificación de la capacidad docente, la obtención de la titularidad y la jubilación. Cuatro de las seis consultas se realizaron antes de 1943 y la última, la Proposición 72 de California sobre la titularidad del profesorado, fracasó en el año 2005.

Al igual que con las consultas electorales sobre asuntos fiscales, la mayor parte de iniciativas sobre infraestructura fracasaron. Solo el 30% de todas las propuestas sobre infraestructura se aprobaron. Como puede verse en la Tabla 6, los índices de éxito en las urnas estuvieron en torno al 30% a lo largo de varias décadas, con solo unas pocas excepciones en los periodos de 1900 a 1909, de 1940 a 1949 y en la década de los 90.

Tabla 6. Índice de éxito de consultas sobre infraestructuras

Año	No Aprobadas	Aprobadas (%)
1900-1909	0	1 (100%)
1910-1919	9	2 (18%)
1900-1929	7	4 (36%)
1930-1939	7	2 (22%)
1940-1949	1	3 (75%)
1950-1959	7	2 (22%)
1960-1969	6	3 (33%)
1970-1979	4	1 (20%)
1980-1989	1	0 (0%)
1990-1999	7	3 (30%)
2000-2009	0	1 (100%)

4.2.3 Reformas

De todos los tipos de consultas, las iniciativas de reforma son las más consistentes en cuanto al subtipo y a los años en los que se realizaron. De las 21 consultas, 15 estuvieron relacionadas con la elección de centro escolar. El resto se centraron en los incentivos (2), la reducción de tamaño de las clases (2), las evaluaciones a nivel estatal (1), y también hubo una iniciativa anti-reforma. Todas menos dos de ellas se realizaron después de 1987.

Entre las consultas sobre la elección de centro escolar, algunas trataron asuntos como los cheques escolares, escuelas autónomas y los créditos fiscales, pero hubo dos consultas que se plantearon para facilitar la elección del centro de forma más específica. La primera de ellas fue una consulta llevada a cabo en el estado de Missouri en 1976 por la que se habrían proporcionado libros de texto y otros servicios a todos los estudiantes de escuelas tanto públicas como no públicas. La propuesta fracasó en las urnas por un 60% a 40%. La segunda fue una iniciativa del estado de Colorado, en el año 1996, que mediante una enmienda de la constitución estatal hubiera otorgado a los padres de los estudiantes el derecho natural, esencial e inalienable de dirigir y controlar la educación, los valores, y la disciplina de sus hijos. De un modo similar a lo ocurrido en Missouri, esta propuesta también fracasó, por un 58% del electorado en contra frente a un 42% a favor. De hecho, ninguna de las consultas relativas a la elección del centro educativo salió bien parada y sólo hubo una iniciativa (sobre centros escolares autónomos o *charter* en el estado de Washington, en 2000) que contó con un apoyo de los votantes superior al 42%.

4.2.4 Equidad

Las consultas sobre equidad son aquellas que se centran en asuntos relacionados con la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes. La mayoría de consultas realizadas estuvieron relacionadas con los sistemas de asignación de estudiantes a la red de escuelas públicas. La primera consulta en esta línea se llevó a cabo en 1950 y fue una iniciativa relacionada con la segregación en Arizona, que fracasó. La más reciente fue una consulta del estado de Michigan sobre discriminación positiva, que se aprobó. De las ocho consultas realizadas en materia de equidad, 5 fueron aprobadas por los votantes en las urnas.

4.2.5 Moralidad

Las consultas electorales de este tipo plantean principalmente cuatro tipos de cuestiones: la prohibición la enseñanza de la teoría de la evolución en los centros escolares (en 1928 en el estado de Arkansas), la petición de que se realicen lecturas de la Biblia en las escuelas públicas (votada en California en 1926 y en Arkansas en 1930), la prohibición a los profesores de que vistieran indumentaria religiosa en los centros escolares (Dakota del Norte en 1948) y la exclusión de los centros escolares públicos de cualquier tipo de enseñanza que alentara, promoviera o autorizara la homosexualidad o la bisexualidad (California en 1978 y Oregón en el año 2000). Las dos consultas sobre la Biblia y la consulta realizada en Dakota del Norte fueron aprobadas por los votantes. El resto de iniciativas fracasaron.

4.2.6 Currículum y docencia

El último tipo de consulta electoral, sobre currículum y docencia, se centra en el contenido a impartir o en la metodología de enseñanza y aprendizaje que se debe instaurar en los centros escolares. De entre todas las consultas de este tipo, solo hay un tema que ha estado presente en las cinco consultas realizadas: el idioma vehicular en el que se debe instruir al alumnado. Desde 1998, los votantes de Arizona, California, Colorado, Oregón y Massachusetts votaron sobre iniciativas que implicaron o hubieran implicado que los estudiantes que están aprendiendo lengua inglesa fueran instruidos en programas de inmersión lingüística en inglés, y no en clases bilingües. Estas iniciativas se aprobaron en tres de los estados, Arizona, California y Massachusetts, con un amplio margen de apoyo del electorado. Ninguna de ellas se aprobó con menos de un 60% de los votantes a favor.

4.2.7 Perspectiva general de las consultas electorales

Si observamos todas las consultas electorales en conjunto, podremos observar que una mayoría fracasó en las urnas. Poco más del 66% de las consultas electorales fueron rechazadas por los votantes. Como se indica en la Tabla 7, el porcentaje de las consultas aprobadas varía significativamente dependiendo de la década en la que se realizaron. Si obviamos el caso de la década de 1900-1909, puesto que solo se realizaron dos consultas electorales en dicho periodo, el punto álgido en cuanto al número de consultas se alcanzó en la década de los 40, durante la cual se aprobaron el 75% de las consultas populares en materia de educación. El siguiente periodo con mayor número de consultas fue la década de los 2000, en la que se aprobaron el 40% de las consultas. Curiosamente, el periodo con menos consultas fue justamente el previo a la década del 2000; en la

última década del siglo 20 solo una consulta electoral sobre educación fue aprobada.

Tabla 7. Índice de éxito de todas las consultas electorales sobre educación

Año	No Aprobadas	Aprobadas (%)
1900-1909	0	2 (100%)
1910-1919	15	6 (28%)
1900-1929	14	8 (36%)
1930-1939	17	4 (19%)
1940-1949	5	15 (75%)
1950-1959	11	6 (35%)
1960-1969	11	3 (21%)
1970-1979	8	4 (33%)
1980-1989	10	3 (23%)
1990-1999	18	1 (5%)
2000-2009	26	17 (40%)

5 DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

El objetivo de este estudio ha sido el de identificar y clasificar los tipos de consultas electorales estatales planteadas a los votantes estadounidenses de los 24 estados que permiten la formulación de políticas educativas a través de la democracia directa. Entre 1906 y 2009, los ciudadanos de dichos estados votaron sobre 206 temas electorales en materia de educación. Podemos establecer seis tipos diferenciados de entre todos ellos: currículum y docencia, equidad, asuntos de índole fiscal, infraestructura, moralidad, y reforma. Las consultas populares se han utilizado con mayor frecuencia para tratar cuestiones de política fiscal (44.8%), un tema al que se sigue de cerca el de las infraestructuras, con un 35.5%. Un poco más del 10% de las consultas estuvieron relacionadas con intentos de reforma y las menos frecuentes fueron las consultas sobre equidad (3.9%), moralidad (3%), y asuntos sobre currículum y docencia (2.5%). Por último, si se observan en conjunto todos los tipos de consultas mencionados, los votantes rechazaron las iniciativas de educación por un amplio margen: Por encima del 66% de las consultas fracasaron en las urnas. No obstante, este sigue siendo un método popular de formulación de políticas educativas a través de la movilización popular; en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2009 fue cuando se realizaron de forma más frecuente este tipo de consultas electorales sobre asuntos educativos.

Esa tasa de fracaso en las urnas coincide con lo que se apunta en investigaciones previas, que ponen de manifiesto lo difícil que es que este tipo de consultas sean aprobadas por el electorado, en términos generales. Los votantes tienden a contestar por defecto con un “no” en las consultas, y superar esa inercia resulta desalentador para los comités electorales y los partidarios de las propuestas (Bowler y Donovan, 1998). Lo que es particularmente sorprendente, sin embargo, es que la mayoría de las propuestas de educación planteadas no eran particularmente controvertidas. Casi el 45% eran cuestiones fiscales, y poco más del 35% tenían que ver con asuntos de infraestructura. Sin embargo, incluso las consultas sobre asuntos básicos apenas contaron con un apoyo limitado de los electores, un hecho que debería servir de advertencia para los grupos interesados en la búsqueda de nuevas políticas educativas estatales a través del proceso de la iniciativa legislativa.

De hecho, estos resultados indican que la formulación de las políticas educativas en los Estados Unidos a través de la democracia directa no garantiza que se puedan eludir los

procesos legislativos, conforme apuntó Wilcox (1912) acerca de la democracia directa y sus propósitos. Estos resultados sobre el proceso de democracia directa están en la misma línea que los obtenidos acerca de otros procesos de formulación de políticas llevados a cabo en los Estados Unidos. Como apunta Birkland (2011), la estructura política de los Estados Unidos hace que sea difícil realizar cambios significativos en las políticas. “Para los interesados en el cambio de las políticas vigentes la estructura actual resulta preocupante, ya que insinúa que los movimientos de masas y la democracia participativa probablemente no resulten convincentes en los debates políticos” (p. xiii). No sólo se resisten al cambio las estructuras políticas estadounidenses, sino también la ciudadanía en general. Page y Shapiro (1992) estudiaron las preferencias en materia de políticas en los Estados Unidos durante gran parte del siglo 20 (coincidiendo en parte el periodo estudiado por ellos con el que analizamos en el presente artículo). En su estudio apreciaron que las preferencias políticas se mantuvieron bastante estables, y que los cambios significativos se dieron solamente después de que se llegase un consenso crítico colectivo sobre la necesidad de cambio.

El hecho de que se haya utilizado el proceso de las iniciativas legislativas especialmente la formulación de políticas educativas fiscales y de infraestructura también parece que esté reñido con otra de las intenciones o expectativas de las consultas electorales (Wilcox, 1912). Como se mencionó anteriormente, una de estas expectativas es la que entiende la democracia directa como sistema que da voz o entidad a las ideas o propuestas que quedan fuera del ámbito de la élite política o del status quo político actual. De ser así, cabría esperar ver menos consultas sobre asuntos fiscales, por ejemplo, y un mayor número de iniciativas sobre reformas, equidad o moralidad. En cambio, por un amplio margen de diferencia, no es este el caso.

Sin embargo, el análisis del momento en el que se llevaron a cabo algunas de las iniciativas resulta indicativo de que el número reducido, en comparación, de determinadas consultas (tales como las relacionadas con la reforma escolar, por ejemplo), podría entenderse por el contexto social, político y educativo. Por otra parte, a pesar de lo que estos resultados parecen indicar a primera vista, la democracia directa puede servir a intereses “externos” como una vía para intentar cambiar las políticas vigentes.

A modo de ejemplo, la reforma escolar en los Estados Unidos no se convirtió en un tema notable hasta la década de 1980 (Carpenter & Kafer, 2012). Aunque sí había cierta conciencia de que las escuelas en determinadas áreas (en núcleos urbanos, por ejemplo) tenían dificultades, no fue hasta la publicación de *A Nation at Risk* (Comisión Nacional para la Excelencia en la Educación, 1983) que la percepción generalizada del fracaso del sistema escolar cobró fuerza. Por encargo del Secretario de Educación de Estados Unidos Terrell Bell, *A Nation at Risk* puso de manifiesto el empeoramiento de los resultados académicos y recurrió a comparaciones a nivel internacional para concluir: “Los cimientos educativos de nuestra sociedad se están erosionando actualmente por la creciente ola de mediocridad que amenaza nuestro futuro como nación y como ciudadanos” (p. 5).

Todo el país se hizo eco del informe, y como consecuencia hubo algunos intentos de reforma legislativa. Antes de *A Nation at Risk*, la reforma escolar, particularmente lo relativo a la elección de centro, era un asunto marginal y contaba con una fuerte oposición de la clase dirigente. No obstante, las ideas de reforma adquirieron más relevancia a partir de que aumentara la percepción de fracaso escolar (Carpenter & Kafer, 2012).

Los gobernantes con competencias para tomar decisiones en materia de educación, sin embargo, seguían oponiéndose de forma contundente a realizar reformas en las legislaturas estatales, por lo que las consultas populares electorales pasaron a convertirse en un vehículo más atractivo para realizar cambios políticos. De hecho, casi todas las iniciativas de reforma presentes en nuestra base de datos se introdujeron en la década de los 80 y posteriores. Esto explicaría, por tanto, por qué hay relativamente menos consultas relacionadas con las reformas educativas, ya que no se convirtió en un tema relevante hasta hace poco tiempo. Sin embargo, si el ejemplo de las iniciativas de reforma resulta ilustrativo del modo en que fuerzas externas al sistema político utilizan las consultas electorales para intentar llevar a cabo cambios en las políticas vigentes, también confirma las observaciones de Birkland (2011) y Page y Shapiro (1992) sobre la estabilidad política, ya que todas excepto una de las iniciativas de reforma de nuestra base de datos fracasaron en las urnas.

Estas son, por tanto, las contribuciones clave de nuestra investigación al estudio de las consultas electorales en materia de educación. En primer lugar, nuestro estudio contribuye a la mejor comprensión de los tipos de políticas educativas que se suelen reivindicar a través de la democracia directa en los Estados Unidos. Casi la totalidad de los escasos estudios existentes sobre este tema se han centrado en políticas selectivas, y no han prestado atención al panorama global de cómo la democracia directa ha contribuido a dar forma a las políticas educativas.

En segundo lugar, consideramos que, aunque los tipos de políticas que se reivindican a través de las consultas electorales parece que no estén en sintonía con las teorías progresistas de la democracia directa (en especial la referente a que las consultas electorales dan voz o agencia a las ideas o propuestas que se encuentran fuera del ámbito de la élite o el status quo político actual), dicho análisis debería enmarcarse en el contexto social, político, temporal y educativo correspondiente. De así hacerlo, observaríamos que la democracia directa sí da voz a este tipo de ideas.

Por último, nuestra investigación confirma en el campo de la educación lo que ya se conoce de forma general: La mayor parte las iniciativas electorales sobre educación fracasan.

El aporte novedoso de nuestro estudio reside en el desglose de las tasas de éxito/fracaso por cada tipo de consulta política. Lo que podemos apreciar es que si bien la democracia directa puede dar agencia a las ideas que quedan fuera de lo establecido, no garantiza necesariamente que estas ideas se vayan a convertir en ley.

Este estudio proporciona datos importantes por lo que respecta a las preferencias y predilecciones de los estadounidenses en la elaboración de políticas educativas, y establece una base sobre la que construir investigaciones futuras relevantes. En primer lugar, podría resultar revelador examinar la relación entre los tipos de políticas educativas llevadas a cabo a través de la democracia directa y la legislación adoptada por los dirigentes electos. De manera similar a Bowler y Donovan (1994), Bowler, Donovan, y Tolbert (1998), Branton (2003), y otros (Dyck, 2009; Hadwiger, 1992; Magleby, 1984; Magleby, 1998; McCuan *et al.*, 1998), esto pondría a prueba la hipótesis general de que la democracia directa puede alterar el comportamiento legislativo por lo que respecta a la formulación de políticas educativas.

En segundo lugar, la tipología que aquí establecemos también facilitaría el análisis de los factores que predicen la propuesta

y/o el éxito electoral de ciertos tipos de consultas, como ya han hecho algunas de las investigaciones anteriormente citadas (Bone & Benedict, 1975; Bowler y Donovan, 1994; Branton et al, 2007; McVeigh, 1995; Tolbert y Smith, 2005). Si tenemos en cuenta la preferencia por la estabilidad política y las barreras estructurales que hay que sortear para que se produzca el cambio de políticas a través de la democracia participativa, ¿qué factores contribuyen a que se propongan determinados tipos de políticas educativas? Y lo que es más, ¿qué factores contribuyen a que se adopten con éxito dichas políticas a través de la democracia directa? Dar respuesta a estos interrogantes podría resultar especialmente interesante dado el aumento en cuanto a popularidad y uso de iniciativas electorales que se ha producido en las últimas décadas.

Por último, podría resultar interesante que futuros estudios de investigación ampliaran el ámbito de aplicación del presente estudio más allá de las fronteras de los Estados Unidos y se compararan nuestros resultados (entre otros aspectos) con iniciativas en materia de educación llevados a cabo en Europa, donde se han estado utilizando sistemas de democracia directa durante más de 200 años (Kaufmann y Waters, 2004). Este tipo de investigaciones podrían examinar, por ejemplo, si las consultas electorales educativas en Europa se puede clasificar en los mismos tipos que en Estados Unidos, qué tipos de políticas educativas son las más frecuentes, y qué índices de éxito tienen en las urnas las consultas electorales en materia de educación

REFERENCIAS

- Bali, V. A. (2008). The passage of education citizen initiatives: Evidence from California. *Educational Policy*, 22(3), 422-456. doi:10.1177/0895904807307066
- Besley, T., & Case, A. (2003). Political institutions and policy choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7-73. doi: 10.1257/002205103321544693
- Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (3rd ed.). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bone, H. A., & Benedict, R. C. (1975). Perspectives on direct legislation: Washington State's experience 1914-1973. *Political Research Quarterly*, 28, 330-351. doi:10.1177/106591297502800208
- Bowler, S., & Donovan, T. (1994). Information and opinion change on ballot propositions. *Political Behavior*, 16, 411-435. doi:10.1007/BF01498825
- Bowler, S., & Donovan, T. (1998). *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bowler, S., Donovan, T., & Tolbert, C. (1998). *Citizens as legislators: Direct democracy in the United States*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Branton, R., Dillingham, G., Dunaway, J., & Miller, B. (2007). Anglo voting on nativist ballot initiatives: The partisan impact of spatial proximity to the U.S.-Mexico border. *Social Science Quarterly*, 88(3), 882-898. doi: 10.1111/j.1540-6237.2007.00488.x
- Branton, R. P. (2003). Examining individual-level voting behavior on state ballot propositions. *Political Research Quarterly*, 56(3), 367-377.
- Butler, D., & Ranney, A. (1978). Theory. In D. Butler & A. Ranney (Eds.), *Referendums: A comparative study of practice and theory* (pp. 23-37). Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Camobreco, J. F. (1998). Preferences, fiscal policies, and the initiative process. *Journal of Politics*, 60, 819-829. doi:10.2307/2647650
- Carpenter, D. M. (2009). Mandatory disclosure for ballot-initiative campaigns. *Independent Review*, 13(4), 567-583.
- Carpenter, D. M., & Kafer, K. (2012). A history of private school choice. *Peabody Journal of Education*, 87, 336-350. doi:10.1080/0161956X.2012.679587
- Chubb, J. (1988). Institutions, the economy, and the dynamics of state elections. *American Political Science Review*, 82, 133-152. doi:10.2307/1958062
- Clark, S. J. (1998). A populist critique of direct democracy. *Harvard Law Review*, 112(2), 434-482. doi: 10.2307/1342426
- Cohen, J. (1960). A coefficient of agreement for nominal scales. *Educational and Psychological Measurement*, 20, 37-46. doi:10.1177/001316446002000104
- Colantuono, M. G. (1987). The revision of American state constitutions: Legislative power, popular sovereignty, and constitutional change. *California Law Review*, 75(4), 1473-1512. doi:10.2307/3480598
- Cronin, T. E. (1989). *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- deJong, E. J. (2008). Contextualizing policy appropriation: Teachers' perspectives, local responses, and English-only ballot initiatives. *Urban Review: Issues and Ideas in Public Education*, 40(4), 350-370.
- deJong, E. J., Gort, M., & Cobb, C. D. (2005). Bilingual education within the context of English-only policies: Three districts' responses to question 2 in Massachusetts. *Educational Policy*, 19(4), 595-620. doi:10.1177/0895904805278065
- Dinan, J. J. (2007). The original intent and current operation of direct democratic institutions. *Albany Law Review*, 70(3), 1035-1044.
- Donovan, T., & Bowler, S. (1998). Direct democracy and minority rights: An extension. *American Journal of Political Science*, 42(3), 1020-1024. doi:10.2307/2991742
- DuVivier, K. K. (2007). Out of the bottle: The genie of direct democracy. *Albany Law Review*, 70(3), 1045-1055.
- Dyck, J. J. (2009). Political distrust and conservative voting in ballot measure elections. *Political Research Quarterly*, 63(3), 612-626. doi:10.1177/1065912909331427
- Edwards, D. (1995). A stepping stone to reform: \$100 Campaign contribution limits. *Social Policy*, 26(1), 9-11.
- Frey, B. S., & Goette, L. (1998). Does the popular vote destroy civil rights? *American Journal of Political Science*, 42(4), 1343-1348. doi:10.2307/2991861
- Gamble, B. S. (1997). Putting civil rights to a popular vote. *American Journal of Political Science*, 41(1), 245-269. doi:10.2307/2111715
- Gerber, E. R. (1999). *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Goebel, T. (1997). "A Case of democratic contagion": Direct democracy in the American west, 1890-1920. *Pacific Historical Review*, 66(2), 213-230. doi:10.2307/3640628
- Goldstone, J. A. (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society*, 33(3/4), 333-365. doi:10.1023/B:RYSO.0000038611.01350.30
- Hadwiger, D. (1992). Money, turnout, and ballot measure success in California cities. *Western Political Quarterly*, 45(2), 539-547. doi:10.2307/448725
- Haider-Markel, D. P., Querze, A., & Lindaman, K. (2007). Lose, win, or draw? A reexamination of direct democracy and minority rights. *Political Research Quarterly*, 60, 304-314. doi:10.1177/1065912907301984
- Hoesly, C. (2005). Reforming direct democracy: Lessons from Oregon. *California Law Review*, 93(4), 1191-1248.
- Howell, S., & Vanderleeuw, J. (1990). Economic effects on state governors. *American Politics Quarterly*, 18, 158-168. doi:10.1177/1532673X8001800203
- Kaufmann, B., & Waters, M. D. (2004). *Direct democracy in Europe*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Kramer, G. H. (1971). Short-term fluctuations in U.S. voting behavior: 1896-1964. *American Political Science Review*, 65, 131-143. doi:10.2307/1955049
- Landis, J. R., & Koch, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33, 159-174. doi:10.2307/2529310
- Lewis-Beck, M. (1990). *Economics and elections: The major western democracies*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Magleby, D. B. (1984). *Direct legislation: Voting on ballot propositions in the United States*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Magleby, D. B. (1998). Ballot initiatives and intergovernmental relations in the United States. *Publius*, 28(1), 147-148. doi:10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029945

- Matsusaka, J. G. (1992). Economics of direct legislation. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 541-571. doi:10.2307/2118481
- Matsusaka, J. G. (1995). Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal Political Economics*, 103, 587-623. doi:10.1086/261996
- Matsusaka, J. G. (2004). *For the many or the few: The initiative process, public policy, and American democracy*. Chicago: University of Chicago Press. doi:10.7208/chicago/9780226510873.001.0001
- McCuan, D., Bowler, S., Donovan, T., & Fernandez, K. (1998). California's political warriors: Campaign professionals and the initiative process. In S. Bowler, T. Donovan & C. Tolbert (Eds.), *Citizens as Legislators* (pp. 55-79). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- McLendon, M. K., & Eddings, S. (2002). Direct democracy and higher education: The state ballot as an instrument of higher education policy making. *Educational Policy*, 16, 193-218. doi:10.1177/0895904802016001010
- McVeigh, R. (1995). Social structure, political institutions, and mobilization potential. *Social Forces*, 74(2), 461-486.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mora, J. K. (2009). From the ballot box to the classroom. *Educational Leadership*, 66(7), 14-21.
- Moses, M. S., & Saenz, L. P. (2008). Hijacking education policy decisions: Ballot initiatives and the case of affirmative action. *Harvard Educational Review*, 78(2), 289-310.
- Muir, E., & Schneider, K. (1999). State initiatives and referenda on bonds: A comparative analysis of one solution for the school infrastructure crisis. *Journal of Education Finance*, 24(4), 415-433
- Olsen, L. (2009). The role of advocacy in shaping immigrant education: A California case study. *Teachers College Record*, 111(3), 817-850.
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1992). *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press. doi:10.7208/chicago/9780226644806.001.0001
- Peltzman, S. (1987). Economic conditions and gubernatorial elections. *American Economic Review*, 77, 293-297.
- Schacter, J. S. (1995). The pursuit of "popular intent": Interpretive dilemmas in direct democracy. *Yale Law Journal*, 105(1), 107-176. doi: 10.2307/797141
- Sharum, J. A. (2007). A brief history of the mechanisms of constitutional change in New York and the future prospects for the adoption of the initiative power. *Albany Law Review*, 70(3), 1055-1088.
- Sittig, R. F. (1995). Campaign reform: Interest groups, parties, and candidates. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 537, 85-95. doi: 10.1177/0002716295537000008
- Skiba-Crafts, A. (2009). Conditions on taking the initiative: The First Amendment implications of subject matter restrictions on ballot initiatives. *Michigan Law Review*, 107(7), 1305-1336.
- Stratmann, T. (2006). Is spending more potent for or against a proposition? Evidence from ballot measures. *American Journal of Political Science*, 50(3), 788-801. doi:10.1111/j.1540-5907.2006.00216.x
- Straus, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- The National Commission on Excellence in Education. (1983). *A nation at risk*. Washington, DC: United States Department of Education.
- Tolbert, C. J., & Smith, D. A. (2005). The educative effects of ballot initiatives on voter turnout. *American Politics Research*, 33, 283-309. doi: 10.1177/1532673X04271904
- Towne, G., Wortley, J., Pratt, E., Margules, S., Carrasco, J., & Arasim, E. (1994). Michigan school finance reform. Analysis of the enacted school finance/education reform package. Lansing, MI: Michigan State Legislature.
- Whitney, T. N. (1993). *Voters and school finance: The impact of public opinion*. Denver, CO: National Conference of State Legislatures.
- Wilcox, D. F. (1912). *Government by all the people*. New York: MacMillan.

Con el fin de llegar a un mayor número de lectores, NAER ofrece traducciones al español de sus artículos originales en inglés. Sin embargo, **este artículo en español no es el artículo original sino únicamente su traducción**. Si quiere citar este artículo por favor consulte el artículo original en inglés y utilice la paginación del mismo en sus citas. Gracias.