



FINANCIAMIENTO ESCOLAR

E IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD



Por Joan Youngman

Este artículo es un extracto de A Good Tax: Legal and Policy Issues for the Property Tax in the United States (Un buen impuesto: temas legales y de política del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos), de Joan Youngman, a ser publicado en abril de 2016.

ALGUNOS DE LOS DEBATES POLÍTICOS MÁS SIGNIFICATIVOS acerca del impuesto sobre la propiedad no tienen que ver con el impuesto en sí sino con el uso de su recaudación para financiar las escuelas públicas locales. Esta controversia intensa y ya antigua acentúa el papel del impuesto sobre la propiedad, pero el impuesto en sí es de importancia secundaria frente a los puntos sustantivos en discusión, como el monto total de gastos en educación, su distribución entre los diferentes distritos escolares y los niveles de gobierno que deben proporcionar estos fondos. Si el impuesto sobre el ingreso fuera la fuente principal de los ingresos locales, y el impuesto sobre la propiedad se gravara a nivel estatal, el debate sobre el financiamiento escolar podría continuar de la misma manera, sustituyendo simplemente el vocablo “propiedad” por el vocablo “ingreso”.

El desafío del financiamiento escolar generalmente comienza con un problema básico: cómo aumentar de la mejor manera posible los ingresos disponibles a las escuelas de los distritos más pobres, cuyos recursos propios no pueden sostener adecuadamente la educación pública, incluso con tasas tributarias mucho más altas que las impuestas en jurisdicciones más acomodadas. Este no es un problema del impuesto sobre la propiedad sino un problema del impuesto *local*. Un área necesitada limitada a su propio impuesto sobre el ingreso o sobre las ventas encontraría la misma dificultad para financiar un sistema escolar exitoso, no importa cuán alta sea la tasa tributaria. Es esencial que haya una transferencia

Izquierda: La gran mayoría de la recaudación del impuesto sobre la propiedad en los EE.UU. financia las operaciones del gobierno local, y el impuesto sobre la propiedad sigue siendo la fuente principal de ingreso autónomo para la mayor parte de las jurisdicciones locales, incluyendo los distritos escolares. Crédito: Alamy.

El desafío del financiamiento escolar generalmente comienza con un problema básico: cómo aumentar de la mejor manera posible los ingresos disponibles a las escuelas de los distritos más pobres, cuyos recursos propios no pueden sostener adecuadamente la educación pública [...]. Este no es un problema del impuesto sobre la propiedad sino un problema del impuesto *local*.

de recursos externos hacia distritos que no pueden financiar sus servicios indispensables de forma independiente. Este enunciado puede parecer obvio, pero a veces representa el límite del consenso en este debate extremadamente caldeado.

Por sí mismo, este consenso sólo estipula que no se puede depender sólo del impuesto local para financiar servicios básicos cuando la base tributaria local no alcanza para ese fin. Esto dista mucho de demostrar la inequidad del impuesto sobre la propiedad o cualquier otro impuesto local. Pero el uso tradicional del impuesto sobre la propiedad como sostenimiento principal para las escuelas locales a veces ha dado lugar a esta inferencia.

Si bien el impuesto sobre la propiedad generalmente funciona como un impuesto local en los EE.UU., y brinda la proporción más grande de ingresos locales independientes, esto no ha sido siempre así. Antes de la adopción generalizada del impuesto estatal sobre las ventas y el ingreso en el siglo XX, los impuestos sobre la propiedad eran la fuente principal de ingresos a nivel estatal. Al mismo tiempo, muchas jurisdicciones locales también imponen otros tributos, como impuestos sobre las ventas o los ingresos. De todas maneras, la gran mayoría de la recaudación del impuesto sobre la propiedad en los EE.UU. financia las operaciones del gobierno local, y el impuesto sobre la propiedad sigue siendo la fuente principal de ingreso autónomo para la mayor parte de las jurisdicciones locales, incluyendo los distritos escolares. Por lo tanto, el debate sobre la dependencia de recursos locales para financiar la educación generalmente cuestiona la equidad de usar el impuesto



Los gastos por alumno en California se han desplomado desde 1971, cuando la decisión *Serrano vs. Priest* desvinculó las finanzas escolares del impuesto local sobre la propiedad, argumentando que los valores dispares de las propiedades en Baldwin Park (izquierda) y Beverly Hills (derecha) crearon variaciones constitucionalmente inaceptables en los presupuestos de las escuelas públicas. Crédito: realtor.com.



sobre la propiedad como método principal de financiamiento de las escuelas locales. Es importante aclarar hasta qué punto se debate el tema del impuesto sobre la propiedad en sí, y hasta qué punto es este simplemente el instrumento más común utilizado para recaudar ingresos, y lo que se discute es su uso y distribución.

El impuesto sobre la propiedad y la igualación del financiamiento escolar

El impuesto sobre la propiedad se vinculó en forma más visible con la igualación del financiamiento escolar en la decisión *Serrano* de California en 1971, que inauguró una nueva era de disputas constitucionales estatales sobre el financiamiento de la educación. En ese caso, la Suprema Corte de California dictaminó que las bases divergentes del impuesto sobre la propiedad causaban variaciones constitucionalmente inaceptables en los presupuestos escolares: “La fuente de estas disparidades es inequívoca: en Baldwin Park el valor de tasación inmobiliaria por niño fue de sólo US\$3.706; en Pasadena, el valor de tasación por niño fue de US\$13.706; mientras que en Beverly Hills, el monto fue de \$50.885, o sea una relación de 1 a 4 a 13. Por lo tanto, las subvenciones estatales son insuficientes para compensar las inequidades inherentes a un sistema de financiamiento que depende de bases tributables locales

de gran variabilidad.”¹ En el plazo de una década, California puso en práctica un nuevo sistema de financiamiento escolar centralizado. En vez de que los distritos fijen sus presupuestos con base en los ingresos locales, estas decisiones se efectúan para cada distrito a nivel estatal.² La fase inicial de la reforma financiera escolar en California se enfocó firmemente en la igualación del financiamiento básico, y las primeras decisiones judiciales trataron de limitar las variaciones en el gasto por alumno en todo el estado a no más de US\$100.³

En la misma década, los votantes de California impusieron una serie de limitaciones al impuesto sobre la propiedad, con la aprobación de la Propuesta 13 en 1978. A raíz de esta iniciativa, la legislatura estatal cambió también el sistema para distribuir la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Como resultado de estas medidas, las leyes estatales gobiernan la tasa del impuesto sobre la propiedad, los presupuestos de los distritos escolares locales y la distribución de la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Aproximadamente un tercio de la recaudación del impuesto sobre la propiedad es asignado a distritos escolares que ofrecen desde preescolar hasta los primeros dos años en universidades terciarias (K- 14).⁴ La experiencia de California demuestra que el impuesto sobre la propiedad puede ser una herramienta para la centralización e igualación del financiamiento escolar, así como para la descentralización y la variación local.

Complejidades del financiamiento escolar centralizado

Si bien la Propuesta 13 se aprobó muy poco después que la reforma financiera escolar en California, la conexión causal entre las dos sigue siendo motivo de controversia. Una perspectiva considera que el financiamiento y la administración escolar centralizada y normalizada erosionan el apoyo de los propietarios al impuesto sobre la propiedad.⁵ “Los propietarios estaban dispuestos a pagar impuestos más altos sobre la propiedad en el convencimiento de que ello llevaría a crear escuelas de alta calidad. El movimiento que creó el litigio sobre las finanzas escolares ha quebrado este vínculo: los ingresos del impuesto local sobre la propiedad ahora tienden a ser redistribuidos en el resto del estado y se dedican sólo marginalmente a las escuelas locales.”⁶ Al mismo tiempo, otros académicos refutan con vehemencia esta teoría por razones estadísticas e históricas: “Las pruebas no sostienen el argumento de que *Serrano* fue la causa de la Propuesta 13.”⁷

Sea cual fuere la conexión, estos dos elementos —las disputas constitucionales y las limitaciones al impuesto sobre la propiedad— se reforzaron mutuamente al desplazar la autoridad y responsabilidad del financiamiento escolar desde las municipalidades al gobierno estatal. Este proceso también expuso los presupuestos escolares a nuevas presiones políticas. A nivel local, el gasto escolar es frecuentemente el elemento más importante del presupuesto, pero las necesidades estatales son más amplias: incluyen salud y seguridad pública, transporte, sistema penitenciario y educación superior. Si las decisiones educativas cruciales parecen estar a cargo de funcionarios estatales o de mayor rango, la centralización también presenta el desafío de mantener el contacto con los padres y conseguir que participen.

La experiencia de California ha demostrado que estas preocupaciones se deben tomar en serio. En 1969–1970, antes de la centralización de sus finanzas escolares y la introducción de la Propuesta 13, California ocupaba el 11.º lugar entre todos los estados y el Distrito de Columbia, en gastos por alumno, desde preescolar hasta el terminar el colegio, o secundaria (K-12). Para

2013, había caído al puesto 36.⁸ Su déficit es aún mayor que lo que indica el monto gastado por alumno, porque los salarios de los maestros en California, para ser competitivos, superan el promedio nacional. Eric Brunner y Jon Sonstelie observan: “Los estudiantes de California tuvieron un desempeño considerablemente mejor en el periodo anterior al traspaso de las finanzas del nivel local al estatal [...]. Esta disminución aparente en el desempeño promedio sería menos problemática si viniera acompañada de una igualación entre distritos y niveles de ingreso. Sin embargo, hay muy poca evidencia de igualación entre distritos escolares”. Hacen notar que la disminución del desempeño no se puede atribuir solamente a los recursos. “El mal desempeño de los estudiantes de California en las pruebas de nivel es decepcionante, pero este desempeño se debe más a la ineficiencia en la asignación de fondos que a la escasez de los mismos”.⁹ Esta situación es consecuencia de muchos factores complejos, pero está claro que el respaldo estatal a la educación local en California no ha cumplido con las altas expectativas de los partidarios iniciales de la reforma del financiamiento escolar.

La adopción de un financiamiento escolar centralizado no resuelve por sí mismo los problemas de adecuación y eficiencia, que son cruciales en toda reforma educativa, independientemente del impuesto que se use como fuente de ingresos educativos.

Michigan llevó a cabo una centralización importante de su sistema de financiamiento escolar en 1994, pero las continuas dificultades económicas del estado han reducido su capacidad para mantener sus niveles de financiamiento. Como en el caso de California, los cambios en el financiamiento escolar fueron parte de una colección de objetivos a veces contradictorios, como mejora educacional, mayor equidad y alivio tributario. La “Propuesta A” de Michigan, aprobada en 1994, redujo drásticamente el impuesto sobre la propiedad y lo sustituyó con una serie de fuentes de

recaudación alternativas, como porciones del impuesto estatal sobre el ingreso y un incremento en el impuesto estatal sobre las ventas, que se dedicó a las escuelas.

Diez años más tarde, dos analistas juzgaron que los resultados de la centralización de Michigan fue “decididamente positiva”, aunque expresaron su preocupación de que la base de recaudación estatal para el fondo de ayuda escolar era “peligrosamente vulnerable a fluctuaciones cíclicas”.¹⁰ En 2010, El Consejo de Investigación Ciudadana de Michigan elaboró este informe:

Dadas las realidades prácticas del sistema de financiamiento actual, los ingresos controlados (directa o indirectamente) por el estado suman casi el 85 por ciento de los fondos operativos totales de las escuelas locales. Por lo tanto, son los dirigentes estatales, no los locales, los que controlan la caja en las escuelas locales de Michigan [...]. Además de los problemas fiscales debidos a la crisis económica de casi una década de duración en Michigan, que han sido exacerbados por la Gran Recesión, las finanzas de la educación pública también enfrentan otro problema grave a largo plazo. Desde principios de la década del 2000, el estado no ha podido controlar los dos déficits estructurales que afectan a sus fondos operativos principales: el Fondo General y el Fondo de Ayuda Escolar.¹¹

Una disposición poco advertida de la legislación de Michigan de 1994, típica de la complejidad de estas promulgaciones, transfirió a los gobiernos locales los pagos anuales al fondo de jubilación escolar, que antes estaba a cargo del gobierno estatal.¹²

La adopción de un financiamiento escolar centralizado no resuelve por sí mismo los problemas de adecuación y eficiencia, que son cruciales en toda reforma educativa, independientemente del impuesto que se use como fuente de ingresos educativos. Los desafíos sustanciales de una reforma educativa son mayores que la simple elección de un instrumento tributario.

El impuesto sobre la propiedad y los gastos locales suplementarios

Los impuestos locales también pueden ser controvertidos cuando se usan para suplementar niveles de gasto fijados por el gobierno central. Es poco probable que un estado financie todas las escuelas al mismo nivel que los distritos más pudientes establecerían para sí mismos si elaboraran su presupuesto de manera independiente. Esto presenta un dilema cuando un estado interviene para asegurar que los distritos menos ricos reciban el financiamiento necesario. El estado puede asignar recursos a los distritos necesitados sin garantizarles un presupuesto por alumno igual al de las jurisdicciones que gastan más. O puede imponer restricciones que limiten la capacidad de los distritos ricos para suplementar su presupuesto con recursos propios. En el primer caso, el uso del impuesto sobre la propiedad para aumentar el presupuesto escolar local sería aceptable; en el segundo caso no lo sería. Por ejemplo, Michigan no permite a los distritos locales la obtención de recursos tributarios adicionales para el funcionamiento de las escuelas. Los distritos que gastan más, y cuyo nivel de financiamiento ha disminuido, han creado una nueva dimensión en el litigio sobre el financiamiento escolar al considerar la posibilidad de iniciar una acción legal contra el estado.¹³

Uno de los abogados que inició la disputa por el financiamiento de la educación en California argumentó que no era justo permitir que los padres recauden fondos para sus escuelas locales: “Si tenemos un sistema educativo malo, los padres de los ricos tienen que estar igualmente preocupados como los padres de los pobres”.¹⁴ La posición contraria considera que es legítimo que existan ciertas variaciones en los niveles de gasto escolar, particularmente si los padres que no pueden suplementar los presupuestos de base se retiran del sistema escolar público y envían a sus hijos a escuelas privadas.

Vermont adoptó una estrategia única al problema de gastos mayores al promedio después de que la Suprema Corte estatal revocó su método de financiamiento escolar.¹⁵ La legislatura

respondió con la Ley 60, que entre 1999 y 2004 proporcionó una asignación estatal uniforme para todos los estudiantes de educación primaria y secundaria. En ese momento, el 90 por ciento de los distritos escolares de Vermont ya estaban gastando más del monto estándar por alumno. No obstante, bajo la Ley 60, los distritos que eligieron gastar más tenían que aportar fondos locales adicionales a un fondo estatal para beneficiar a las áreas más pobres. Cuanto más rico era el distrito, más tenía que aportar a este “fondo compartido”. El estado podía reasignar más de dos tercios de los fondos recaudados de los distritos más ricos a escuelas de los distritos más pobres. En 2004 se informó de que “aproximadamente el 91 por ciento de los distritos escolares de Vermont recibieron más fondos bajo el nuevo régimen, y los residentes de distritos con propiedades de bajo valor tuvieron que pagar menos impuestos. Los impuestos en los distritos más ricos se habían más que duplicado y, sin embargo, los gastos por alumno en esos distritos habían disminuido. Estos resultados generaron una intensa respuesta por parte de los distritos más ricos de Vermont, creando situaciones de desobediencia civil, retención local de los fondos estatales para la educación, evasión del ‘fondo compartido’ por medio de deducciones tributarias

y un fracasado pleito contra la constitucionalidad de la Ley 60”.¹⁶

Esta controversia fue una de las razones principales por las que se produjo posteriormente un cambio legislativo. En Vermont, como en otros

Es de suponer que los sistemas escolares excelentes aumentarán el valor de las propiedades locales, proporcionando un incentivo para respaldar gastos efectivos en educación, aun para propietarios que no tengan hijos en las escuelas locales.

estados, las limitaciones de los presupuestos escolares también dieron lugar a campañas privadas de recaudación de fondos y el uso de subvenciones de fundaciones de caridad para reemplazar los fondos tributarios que las escuelas locales habían perdido. En California, por ejemplo, sólo en 2011 las contribuciones voluntarias no tributarias a las escuelas públicas ascendieron a US\$547 millones.¹⁷

Los esfuerzos para suplir las necesidades de estudiantes marginados han desviado el foco de la reforma de las finanzas escolares desde la igualación al suministro de fondos suficientes para lograr un desempeño adecuado. Crédito: Christopher Fletcher.



Para algunos observadores, la capacidad de los padres de mayores ingresos para comprar recursos educativos adicionales para las escuelas de sus hijos significa un retorno a la situación que dio lugar en primera instancia a los litigios judiciales sobre el financiamiento educativo. Un maestro de Nueva York expresó que el concepto mismo de educación pública “suprime todas las distinciones entre grupos de individuos, por ser inherentemente injustas”.¹⁸ Por otro lado, la oportunidad de contar con respaldo local ayuda a promover un compromiso amplio con las escuelas públicas.

De la igualación a la adecuación

Una decisión judicial de California tomada en 1986 como parte de la larga serie de casos relacionados con *Serrano* ofreció otra perspectiva sobre los problemas de igualación de gastos. “Las consecuencias adversas de años de nivelación hacia abajo han sido particularmente perjudiciales en distritos de gastos altos con grandes concentraciones de estudiantes pobres y minoritarios. Algunos de los distritos más urbanos del estado, con altas concentraciones de estudiantes de escasos recursos y minoritarios, son distritos de alta recaudación.”¹⁹ Según la opinión del tribunal, las jurisdicciones de “alta recaudación” con grandes concentraciones de propiedad comercial o industrial pueden albergar a residentes urbanos de bajos ingresos que en realidad perderían fondos bajo una política de igualación estricta. Muchas ciudades grandes con estudiantes pobres tienen que gastar en educación pública más, y no menos, que el promedio estatal por estudiante.²⁰

Los esfuerzos para suplir las necesidades de estudiantes marginados han desviado el foco de la reforma de las finanzas escolares, desde la igualación al suministro de fondos suficientes para lograr un desempeño adecuado. “En 1989, la Suprema Corte de Kentucky declaró que todo el sistema estatal de educación pública primaria y secundaria era inconstitucional y sostuvo que todos los estudiantes de Kentucky tenían el derecho constitucional a recibir una educación adecuada. La decisión trajo como consecuencia

una reorganización drástica en todo el sistema escolar público del estado, y creó lo que muchos académicos han llamado el ‘movimiento de adecuación’”.²¹ Sin embargo, es mucho más fácil calcular las diferencias en financiamiento que proporcionar una definición operativa de educación adecuada. Esta importante decisión de la Suprema Corte de Kentucky interpretó el requisito constitucional estatal de “un sistema eficiente de escuelas comunes” en función de siete objetivos bastante abstractos, incluyendo “destrezas de comunicación oral y escrita suficientes para que los estudiantes puedan funcionar en una civilización compleja y rápidamente cambiante” y “autoconocimiento y conocimiento suficiente de su bienestar mental y físico”.²²

A falta de una disposición constitucional a nivel federal de equidad en el financiamiento escolar²³, estos casos se dirimen en los tribunales estatales. No obstante, el desafío judicial a los sistemas estatales no pueden abordar la fuente más importante de falta de uniformidad en los gastos educativos: las diferencias de gastos entre los distintos estados. Estas son mucho más significativas que las diferencias entre los distritos de cualquier estado individual. “Aproximadamente dos tercios de la inequidad de gastos nacional se deben a los gastos entre distintos estados, y sólo un tercio se refiere a los gastos dentro de los estados, y por lo tanto los litigios sobre la reforma escolar sólo pueden resolver una pequeña parte de esta inequidad”.²⁴

Complejidades de los gastos por alumno

El desplazamiento en el enfoque de una igualación estricta a proporcionar recursos adecuados a los distritos necesitados puede debilitar el argumento que prohíbe a los distritos locales recaudar más impuestos para suplementar los ingresos dispuestos por el estado. Si muchos distritos urbanos necesitados y de bajo desempeño tienen que gastar mucho más que el presupuesto promedio por alumno, la uniformidad no será la meta óptima.

De todas maneras, la uniformidad de gastos siempre tendrá un atractivo intuitivo. En California,

las décadas de financiamiento escolar centralizado han roto prácticamente la conexión entre los gastos en educación y la riqueza inmobiliaria local. No obstante, el informe “California Watch” del Centro de Informes de Investigación en 2011 ilustró cómo los gastos por alumno seguían variando mucho entre un distrito y otro. El informe citó al presidente de la Asociación de Educación de Alameda: “Para nosotros, el hecho de no recibir la misma cantidad que otros distritos cerca del nuestro es como decir que vamos a valorar a un niño más que a otro”. Este informe describió también el sistema de financiamiento pos-*Serrano* en California:

En el fallo histórico de 1971 de *Serrano vs. Priest*, el tribunal determinó que el uso del impuesto local sobre la propiedad para financiar las escuelas creaba grandes diferencias entre un distrito rico como Beverly Hills y Baldwin Park, una comunidad de bajos ingresos al este de Los Ángeles.

La Suprema Corte estableció que las diferencias en el monto básico de fondos erogado por alumno —llamado también “límite de ingresos”— tenía que ser menor o igual a US\$100 en todos los distritos. Si tenemos en cuenta la inflación, la diferencia permisible es ahora de US\$350 por estudiante. Aun cuando sigue habiendo diferencias importantes entre algunos distritos, las disparidades en el monto básico que los distritos reciben del estado se han reducido sustancialmente.

Pero dicha reducción ha sido neutralizada por fondos locales, estatales y federales aportados por casi cien programas distintos. Una gran parte del dinero se basa en fórmulas establecidas en la década de 1970 para comida, transporte y otros servicios que frecuentemente tienen poco que ver con las necesidades actuales de los estudiantes.

Las inequidades que el tribunal trató de aliviar con el fallo de *Serrano* persisten. Alrededor de dos tercios de los distritos gastan ahora por lo menos US\$500 por encima o por debajo del promedio estatal, según el análisis de California Watch.

“Lo que pasó desde el caso *Serrano* es que tratamos de igualar el financiamiento de base de los estudiantes en todo el estado”, dijo [Julia] Brownley, asambleísta de Santa Mónica. “Pero desde entonces hemos creado cientos de fondos con categorías distintas que se sumaron a la base. Esto ha llevado el financiamiento a un nivel distinto y ha sesgado de nuevo los gastos”.²⁵

Los esfuerzos para reducir la dependencia de las escuelas del impuesto sobre la propiedad pueden recoger tanto o más apoyo de activistas antitributarios que de aquellos que creen que estos pasos pueden promover una mayor equidad o efectividad educativa.

Hay varios aspectos de este informe que vale la pena hacer notar. Desde la perspectiva del impuesto sobre la propiedad, quizás la conclusión más importante es que las disparidades persistentes en los presupuestos distritales no son el resultado de diferencias en la recaudación del impuesto sobre la propiedad, puesto que la asignación de los recursos del impuesto sobre la propiedad es establecida por la legislatura y el gobernador.

Más aún, el objetivo de igualar los gastos dentro del límite de unos pocos cientos de dólares por estudiante en un estado tan extenso y variado como California es inadecuado. Los costos de bienes y servicios varían significativamente entre regiones y entre centros urbanos y rurales. Una de las críticas más importantes a la centralización del financiamiento escolar en Michigan ha sido que no tuvo en cuenta las diferencias de costos de los distritos escolares en distintas áreas y con poblaciones distintas.²⁶ Esta misma crítica se puede aplicar al caso de California.

Muchas de las deficiencias del sistema de financiamiento pos-*Serrano* en California fueron eliminadas en la histórica legislación firmada por

CONTINUADO EN LA P. 29

Financiamiento escolar e impuesto sobre la propiedad

CONTINUADO DE LA P. 23

el Gobernador Jerry Brown en 2013, “el cambio más importante en la forma en que California financia sus escuelas públicas de los últimos 25 años”.²⁷ Esta legislación se propone asignar más fondos a los distritos necesitados, como aquellos que albergan estudiantes de bajos ingresos o cuyo idioma nativo no es el inglés, en vez de igualar los gastos entre distritos.

Como medida cuantitativa, el gasto por alumno puede dar una idea equivocada de exactitud. Los cálculos varían en función de una multitud de opciones sobre los montos que se incluyan, como gastos de capital, servicio de la deuda, educación para adultos, programas educativos extraescolares, contribuciones de jubilación y gastos administrativos estatales, sin mencionar las formas en que se mide la inscripción de alumnos.²⁸ Las asignaciones pueden ser distintas que los montos establecidos en el presupuesto, y ambas pueden diferir de los gastos reales. Por lo tanto, es posible que la Oficina del Censo de los EE.UU. calcule que los gastos por alumno en la Ciudad de Nueva York en 2011 fueron de US\$19.770 y que la Oficina Presupuestaria Independiente de la Ciudad determine que ese monto fue menor a US\$8.000.²⁹ Las comparaciones de los presupuestos individuales de los distritos escolares pueden quedar distorsionadas también si unos pocos distritos pequeños o remotos tienen gastos por alumno muy altos. Y, por supuesto, es el uso de los fondos escolares, no su cantidad solamente, lo que vale para mejorar los resultados educacionales.

Todos estos asuntos cruciales están muy alejados de la política sobre el impuesto a la propiedad. Sin embargo, este sigue siendo utilizado a la hora de encontrar culpables por el bajo desempeño escolar. Un editorial del *New York*

Times de 2013 consideró las razones por el lugar distante que ocupa el país en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias:

Los distritos escolares de los EE.UU. dependen demasiado del impuesto sobre la propiedad, lo cual significa que las áreas ricas recaudan más dinero que las pobres. El dinero de impuestos estatales para cubrir esta brecha en general no puede suplir las necesidades de los distritos con mayores niveles de pobreza y otros desafíos [...].

[...] Ontario [Canadá], por ejemplo, trata de eliminar, o por lo menos minimizar, el desequilibrio de fondos que existiría de otra manera entre los distritos pobres y ricos. En la mayoría de los estados de los EE.UU., sin embargo, los distritos más ricos gastan alrededor del doble por alumno que los que menos gastan, de acuerdo a un informe de una comisión asesora federal. En algunos estados, como California, esta relación es mayor que tres a uno.³⁰

Después de más de cuatro décadas de una reforma financiera escolar, centralización e igualación extremadamente ambiciosas, las deficiencias del sistema educativo escolar de California no se pueden achacar al impuesto sobre la propiedad. La crítica fácil al impuesto evade los problemas enormes y mucho más complicados de cómo mejorar los desempeños educativos.

Impuesto estatal sobre la propiedad

La equidad del impuesto sobre la propiedad es un tema de debate debido a que el financiamiento local parece injusto, y sólo en la medida en que se usa el impuesto sobre la propiedad para proporcionar ingresos a nivel local. Por lo tanto, un impuesto sobre la propiedad

a nivel del estado no se consideraría injusto de la misma manera. Algunos estados imponen un pequeño tributo adicional sobre el impuesto local sobre la propiedad, y usan lo recaudado para financiar la educación. Pero un impuesto estatal sobre la propiedad puede crear problemas graves cuando se impone sobre valores inmobiliarios calculados por medio de prácticas de tasación local que no son uniformes.

Esta fue la situación que tuvo que enfrentar Nueva Hampshire con su sistema de financiamiento escolar, que dependía principalmente del impuesto local sobre la propiedad y fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte estatal en 1997.³¹ Nueva Hampshire es el único estado del país que no tiene un impuesto estatal sobre las ventas ni un impuesto general sobre el ingreso, por lo que la fuente de ingresos esencial para ofrecer servicios públicos es el impuesto sobre la propiedad. Como respuesta, el estado creó un impuesto inmobiliario a una tasa del 0,66 por ciento sobre los valores de tasación locales equiparados por el Departamento de Administración de Ingresos de Nueva Hampshire. Un tribunal de primera instancia dictaminó que un impuesto a nivel estatal no se podía basar en tasaciones locales no uniformes.³² No obstante, la Suprema Corte estatal, profundamente dividida, rápidamente revocó esta decisión, determinando que sólo se podía establecer una violación de la cláusula estatal de uniformidad por “medio de hechos específicos que demuestren un ‘diseño amplio de discriminación intencional’”.³³

Otros estados también han hecho uso del impuesto local sobre la propiedad para financiar presupuestos escolares centralizados. En Michigan, un impuesto sobre las propiedades que no son bienes de familia, como las residencias de vacaciones y segundas residencias, se ha dedicado para financiar la ayuda escolar estatal. Este no es

formalmente un impuesto estatal sobre la propiedad, pero los distritos que no tributan el impuesto no reciben el financiamiento estatal pleno de su subvención educativa. Como en el caso de Nueva Hampshire, un impuesto administrado localmente se ha convertido en el fondo en un gravamen estatal.

En California, las tasaciones inmobiliarias y la recaudación del impuesto sobre la propiedad siguen siendo responsabilidad local, pero es la legislación estatal la que determina el uso de los fondos. Con respecto a la educación, el estado determina el financiamiento de acuerdo a una fórmula conocida como límite de ingresos. Según la explicación del Departamento de Educación estatal: “El límite de ingresos totales del distrito se financia por medio de una combinación de impuestos sobre la propiedad locales y el fondo de Ayuda General del estado. De hecho, el estado suple la diferencia entre los ingresos del impuesto sobre la propiedad y el límite total de ingresos para financiar a cada distrito.”³⁴ En 2009–2010, el promedio de ingresos para los distritos escolares de California fue de US\$8.801, y el impuesto sobre la propiedad promedio asignado a cada alumno fue de US\$2.210; la diferencia viene de la ayuda estatal. Un aumento en la recaudación del impuesto sobre la propiedad daría como resultado una reducción similar en la ayuda estatal. El impuesto sobre la propiedad funciona como un instrumento del financiamiento centralizado estatal de las escuelas. Como ya se ha mencionado, esto no ha eliminado de ninguna manera las objeciones a las disparidades de financiamiento entre distritos escolares. Un informe concluyó que en los distritos primarios pequeños el límite de ingresos más alto por alumno fue de US\$31.234 en 2005–2006 y el menor fue de US\$4.727.³⁵

El impacto de la capitalización

Las finanzas escolares a veces tienen una relación singular con el impuesto sobre la propiedad debido al proceso de capitalización. Los beneficios de servicios públicos locales superiores pueden tener una clara influencia positiva sobre el valor inmobiliario dentro de una jurisdicción. Es intuitivamente obvio que si dos casas son comparables en todos los demás aspectos, incluyendo sus responsabilidades tributarias, la que se encuentre en una municipalidad donde los servicios públicos sean mejores se venderá por un mayor precio. Al mismo tiempo, casas equivalentes en distintas municipalidades que reciban servicios similares pero tengan responsabilidades tributarias desiguales se venderán por precios distintos que reflejarán esta diferencia en los pagos tributarios.

Estos dos aspectos de la capitalización —el aumento de precio causado por servicios superiores y la reducción de precio causada por un aumento en los impuestos— influyen en el debate sobre las finanzas escolares.³⁶ Es de suponer que los sistemas escolares excelentes aumentarán el valor de las propiedades locales, proporcionando un incentivo para respaldar gastos efectivos en educación, aun para propietarios que no tengan hijos en las escuelas locales. Esta es también una razón para oponerse a gastos superfluos o inefectivos que pueden reducir el valor de la propiedad local. No hay un incentivo financiero similar para que los propietarios respalden el gasto escolar financiado por el estado, porque sus pagos de impuestos estatales no afectan los valores inmobiliarios locales. Esta es una ventaja potencial de la participación local en el financiamiento y las decisiones operativas escolares, y una de las razones para sustentar la

hipótesis de que las finanzas escolares centralizadas contribuyeron a obtener el apoyo a la Propuesta 13 en California.

Clarificación del debate

La reforma financiera escolar es un desafío inmenso que involucra muchas cuestiones, desde las definiciones fundamentales de cuál es un desempeño adecuado hasta interpretaciones legales de los mandatos estatales y la medición de costos. Los funcionarios públicos a veces tienen que equilibrar preocupaciones que compiten entre sí, como igualdad, adecuación de fondos, centralización y autonomía local. Más aún, la reforma financiera escolar es sólo una parte del desafío aún mayor de cómo mejorar el desempeño escolar. En muchos casos, el papel del impuesto sobre la propiedad es sólo incidental en estos temas fundamentales. El funcionamiento del impuesto y el uso de su recaudación se pueden estructurar para respaldar una serie de resultados financieros deseados, y el foco en el impuesto sobre la propiedad como causa de las deficiencias educativas puede distraernos de la tarea esencial e inmensa de mejorar la calidad escolar. Los esfuerzos para reducir la dependencia de las escuelas del impuesto sobre la propiedad pueden recoger tanto o más apoyo de activistas antitributarios que de aquellos que creen que estos pasos pueden promover una mayor equidad o efectividad educativa. El debate sobre el impuesto a la propiedad debería avanzar en función de sus propias características y distinguir claramente entre los problemas operativos y el uso de la recaudación. □

Joan Youngman es *senior fellow* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, donde es directora del Departamento de Valuación y Tributación.

REFERENCIAS

¹ *Serrano v. Priest*, 5 Cal. 3d 584, 594; 487 P.2d 1241, 1248; 96 Cal. Rptr. 601, 608 (1971) (cita omitida).

² Brunner, Eric J., y Jon Sonstelie. 2006. “California’s School Finance Reform: An Experiment in Fiscal Federalism.” En *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, ed. William A. Fischel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

³ Fischel, William A. 1989. “Did *Serrano* Cause Proposition 13?” *National Tax Journal* 42(4): 465–473.

⁴ California Legislative Analyst’s Office. 2012. *Understanding California’s Property Taxes*, 19. Sacramento, CA: Legislative Analyst’s Office.

⁵ Fischel, William A. 1996. “How *Serrano* Caused Proposition 13.” *Journal of Law and Politics* 12 (Otoño): 607–636.

⁶ Brunori, David. 1999. “Interview: Steven M. Sheffrin on the ‘Worst Tax,’ Local Options, y Prop 13.” *State Tax Notes* (27 de diciembre): 1721–1723.

⁷ Stark, Kirk, y Jonathan Zasloff. 2003. “Tiebout and Tax Revolts: Did *Serrano* Really Cause Proposition 13?” *UCLA Law Review* 50 (Febrero): 853. Ver también Martin (2006).

⁸ U.S. Census Bureau, Education Finance Branch. 2015. *Public Education Finances: 2013*.

⁹ Brunner y Sonstelie (2006), 73, 88.

¹⁰ Arsen, David, y David N. Plank. 2004. “Michigan School Finance under Proposal A: State Control, Local Consequences.” *State Tax Notes* (15 de marzo): 903–922.

¹¹ Citizens Research Council of Michigan. 2010. *State and Local Revenues for Public Education in Michigan*, Report 363 (Septiembre), vii, 50. Livonia, MI: Citizens Research Council of Michigan.

¹² Thiel, Craig. 2012. “Rising School Retirement Contribution”.

¹³ Coffman, Jennifer. 2012. “AAPS Mulls Suing State Over School Aid Fund.” *Ann Arbor Chronicle*, 22 de enero.

¹⁴ Seligman, Katherine. 1988. “Creative Fund-Raisers for Schools Keep Affluent Districts Humming.” *San Diego Union-Tribune*, 18 de noviembre.

¹⁵ *Brigham v. State*, 166 Vt. 246, 692 A.2d 384 (1997).

¹⁶ Obhof, Larry J. 2004. “Rethinking Judicial Activism and Restraint in State School Finance Litigation.” *Harvard Journal of Law and Public Policy* 27: 569–607. 593 (citas omitidas).

¹⁷ Weston, Margaret. 2015. *Voluntary Contributions to California’s Public Schools*. San Francisco: Public Policy Institute of California.

¹⁸ Becker, Sidney. 1997. Carta al director. *New York Newsday*, Queens Edition, 14 de octubre: A39.

¹⁹ *Serrano v. Priest*, 200 Cal. App. 3d 897, 226 Cal. Rptr. 584, 619 (1986). *Shelby County Assessor v. CVS Pharmacy, Inc.*, 994 N.E.2d 350 (Ind. Tax Ct. 2013). *Sioux City Bridge Co. v. Dakota County*, 105 Neb. 843, 182 N.W. 485 (1921), *rev’d*, 260 U.S. 441 (1923).

²⁰ Minorini y Sugarman. 1999b. “School Finance Litigation in the Name of Educational Equity: Its Evolution, Impact, and Future”. 38. En *Equity and Adequacy in Education Finance*, ed. Helen F. Ladd, Rosemary Chalk, y Janet S. Hansen. Washington, DC: National Academy Press.

²¹ Minorini, Paul A., y Stephen D. Sugarman. 1999a. “Educational Adequacy and the Courts: The Promise and Problems of Moving to a New Paradigm”. 175. En *Equity and Adequacy in Education Finance*, ed. Helen F. Ladd, Rosemary Chalk, y Janet S. Hansen. Washington, DC: National Academy Press.

²² *Rose v. Council for Better Education*, 790 S.W.2d 186, 212 (Ky. 1989).

²³ *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U.S. 1 (1973).

²⁴ Murray, Sheila E., William N. Evans, y Robert M. Schwab. 1998. “Education-finance Reform and the Distribution of Education Resources”. 808. *American Economic Review* 88(4): 789–812.

²⁵ Freedberg, Louis, y Stephen K. Doig. 2011. “Spending Far from Equal among State’s School Districts, Analysis Finds”. *California Watch*, 2 de junio.

²⁶ Arsen y Plank (2004).

²⁷ York, Anthony. 2013. “Jerry Brown Signs School Funding Overhaul”. *Los Angeles Times*, 1 de julio.

²⁸ California Department of Education (2013). *Comparison of Per-Pupil Spending Calculations*. Sacramento, CA: California Department of Education.

²⁹ U.S. Census Bureau (2013); New York City Independent Budget Office (2014). U.S. Census Bureau. 2013. “Per Student Public Education Spending Decreases in 2011 for First Time in Nearly Four Decades, Census Bureau Reports.” Comunicado de prensa. 21 de mayo.

³⁰ *New York Times*. 2013. “Why Other Countries Teach Better.” Editorial, 18 de diciembre: A22.

³¹ *Claremont School District. v. Governor*, 142 N.H. 462, 703 A.2d 1353 (1997).

³² *Sirrell v. New Hampshire* (Rockingham Superior Court, 17 de enero, 2001).

³³ *Sirrell v. New Hampshire*, 146 N.H. 364, 373, 780 A.2d 494, 501 (2001). *Sirrell v. New Hampshire*, 146 N.H. 364, 780 A.2d 494 (2001).

³⁴ California Department of Education. 2008. “School District Revenue Limit.” <http://www.cde.ca.gov/fg/fo/profile.asp?id=1296>.

³⁵ Weston, Margaret. 2010. *Funding California Schools: The Revenue Limit System*. San Francisco: Public Policy Institute of California.

³⁶ Oates, Wallace E. 1969. “The Effect of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis.” *Journal of Political Economy* 77: 957–971. ———. 2006. “The Many Faces of the Tiebout Model!”. En *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, ed. William A. Fischel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.