A hand is shown in the upper right corner, holding a piece of white chalk and drawing a large, textured dollar sign on a dark grey chalkboard. The dollar sign is the central focus of the image, with the text overlaid on it.

ESCUUELAS PÚBLICAS

Comparación de modelos de financiamiento
para la educación de tres estados de los Estados Unidos

Y EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

Por Daphne Kenyon, Bethany Paquin y Semida Munteanu

Este artículo es un extracto de *Rethinking the Property Tax–School Funding Dilemma (Replanteamiento del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria: el dilema del financiamiento escolar)*, un enfoque en políticas de suelo del Instituto Lincoln que se publicará próximamente, y de “Effects of Reducing the Role of the Local Property Tax in Funding K–12 Education” (Efectos de la reducción del rol del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el financiamiento de la educación K-12). Para obtener más información acerca de las publicaciones del Instituto Lincoln, visite www.lincolninst.edu/publications.

EL CIERRE MASIVO de jardines de infantes, y escuelas primarias y secundarias que provocó la pandemia de COVID-19 no tiene precedentes en la historia de los Estados Unidos. Para fines del año lectivo 2019–2020, al menos 50,8 millones de estudiantes de escuelas públicas se habían visto afectados por los cierres de estas (*Education Week* 2020). Si bien se cerraron escuelas durante la pandemia de gripe de 1918, en ese entonces asistían menos niños, y estos establecimientos no estaban tan integrados a la vida diaria (Sawchuk 2020). Esta vez, prácticamente de la noche a la mañana, el sistema de educación nacional cambió radicalmente. Los docentes se vieron obligados a adaptar sus lecciones a plataformas para reuniones virtuales. La transición rápida y forzada a métodos en línea dio como resultado una pérdida de aprendizaje o un aprendizaje incompleto para muchos estudiantes. La pandemia exacerbó las desigualdades existentes y creó nuevos desafíos para los estudiantes de color, los que estudiaban inglés y aquellos con discapacidades.

Además, provocó un cambio temporal en el financiamiento de la educación nacional, ya que el país experimentó una de las recesiones económicas más profundas de la historia. Las vigorosas políticas fiscales federales también lograron que fuera la recesión más corta en la historia del país y, como parte de esta iniciativa de rescate económico, el Congreso canalizó cientos de miles de millones de dólares hacia la educación.

Estos fondos llegaron a través de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus (CARES, por su sigla en inglés) de marzo de 2020; una segunda infusión que se envió a los gobiernos estatales y locales en diciembre de 2020; y la Ley del Plan de Rescate Estadounidense, de marzo de 2021, que incluyó otros US\$ 350.000 millones para gobiernos estatales y locales, más unos US\$ 130.000 millones específicamente para la educación K–12 (jardín de infantes, primaria y secundaria). En el primer año de la pandemia, el gobierno federal entregó, en total, alrededor de US\$ 4.000 por estudiante, un monto sin precedentes, como asistencia para la educación K–12 pública (Griffith 2021).

El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ha sido la mayor fuente de ingresos locales para escuelas en los Estados Unidos, lo que refleja una fuerte cultura de control local y una preferencia por la provisión local.

Si bien esto redujo el impacto fiscal de la pandemia a corto plazo, no alteró de manera permanente el modesto papel que tradicionalmente tiene el gobierno federal en el financiamiento de la educación K–12. Las escuelas públicas suelen recibir ayuda estatal y financiamiento

local combinados. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ha sido la mayor fuente de ingresos locales para escuelas en los Estados Unidos, lo que refleja una fuerte cultura de control local y una preferencia por la provisión local.

Una fuente ideal de financiamiento local

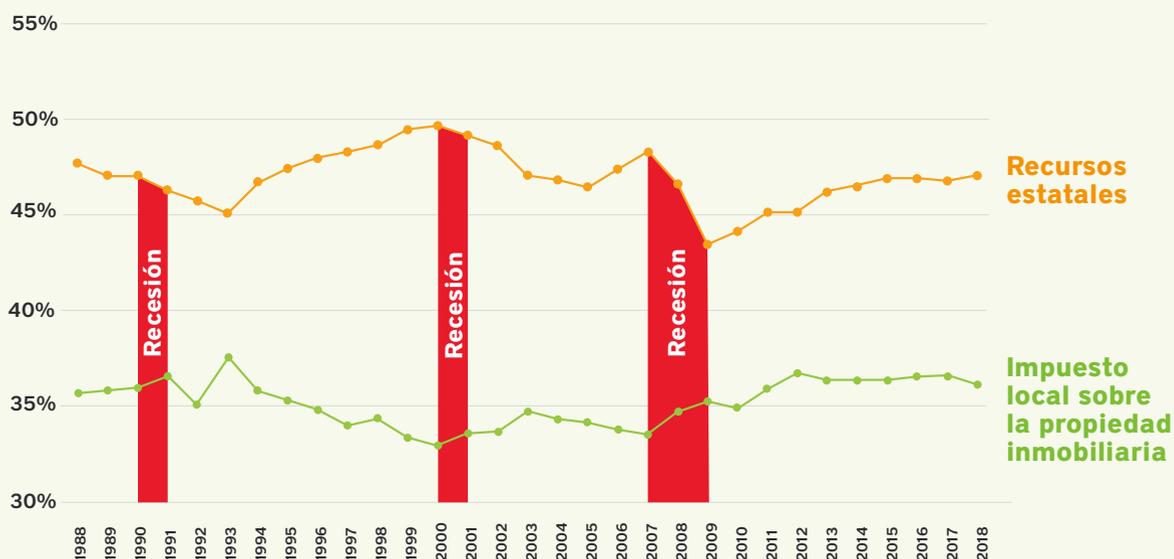
En los Estados Unidos, la tributación inmobiliaria y el financiamiento escolar están muy relacionados. En 2018–2019, los ingresos destinados a la educación pública fueron de US\$ 771.000 millones en total. Casi la mitad (el 47 por ciento) provino de gobiernos estatales; un poco menos de la mitad (el 45 por ciento), de fuentes de gobiernos locales; y una modesta parte (el 8 por ciento), del gobierno federal. De los ingresos locales, alrededor del 36 por ciento provino de los

impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. El 8,9 por ciento restante se generó a partir de otros impuestos; tasas y cargos por conceptos como almuerzos escolares y eventos deportivos; y contribuciones de particulares, organizaciones o empresas.

En muchos aspectos, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es un impuesto local ideal para el financiamiento de la educación pública. En un sistema de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria bien estructurado y sin limitaciones complejas o confusas, el impuesto es visible y transparente. Los votantes que consideran un gasto local, como una escuela primaria nueva, por ejemplo, tendrán información clara sobre los beneficios y costos. La base del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es inmóvil; en cambio, para evitar fácilmente un impuesto local sobre las ventas, los compradores pueden conducir

Figura 1

Ayuda estatal e impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria como porción de los ingresos para la educación K-12 en los EE.UU., años fiscales 1989–2019



Fuente: cálculos realizados con datos obtenidos a través de la Encuesta Financiera Nacional sobre Educación Pública/Centro Nacional de Estadísticas Educativas.

unas pocas millas, y los negocios pueden reubicar sus oficinas centrales para evitar pasivos por ingresos locales sobre la renta.

Además, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es estable, como lo demuestra su rendimiento en comparación con el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la renta cada vez que la economía cae en recesión. Dado que los gobiernos locales dependen principalmente del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre la renta, los estados muchas veces recortan la asistencia a las escuelas durante las recesiones a fin de equilibrar sus presupuestos. Esto significa que, en la mayoría de las recesiones, las escuelas públicas dependen aún más de los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria para compensar la ayuda escolar estatal en baja (ver Figura 1).

Pero el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria como fuente de financiamiento escolar no está libre de controversias. En la década de 1970, el reconocimiento público de que las desigualdades en el tamaño relativo de las bases de los impuestos locales podían conducir a diferencias en el nivel y la calidad de los servicios públicos originó un debate nacional acerca de la importancia de tener igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Como la segunda fuente única más grande de ingresos locales, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria se convirtió en el punto álgido de este debate y originó propuestas que buscaban que las escuelas dependieran menos de los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria y que se aumentara la porción estatal del gasto en educación para mitigar las desigualdades educativas. Entre 1976 y 1981, la porción de ingresos para la educación nacional proveniente del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria cayó de aproximadamente el 40 por ciento al 35 por ciento (McGuire, Papke y Reschovsky, 2015). Pero en las tres décadas siguientes, el papel del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el financiamiento escolar permaneció notablemente estable, sin desviarse demasiado de ese 35 por ciento.

En los últimos años, la mayor preocupación de la población respecto de la creciente desigualdad ha ampliado el debate acerca de garantizar



En las escuelas públicas, la matriculación disminuyó durante la pandemia de COVID-19. Crédito: miljko vía Getty Images.

MATRICULACIÓN ESCOLAR Y FÓRMULAS DE FINANCIAMIENTO

Cuando la pandemia obligó a los estudiantes de todo el país a adoptar el aprendizaje remoto e híbrido, muchas escuelas públicas perdieron matrículas. En el año lectivo 2020–2021, las matrículas se redujeron en un tres por ciento a nivel nacional, en comparación con las del año lectivo 2019–2020. Las disminuciones variaron entre los diferentes estados y grupos de estudiantes, y las caídas más grandes se observaron en jardín de infantes y preescolar, y entre los estudiantes de bajos ingresos y de color (NCES 2021). Dado que la ayuda estatal para las escuelas públicas está vinculada con la cantidad de estudiantes matriculados o que asisten al establecimiento, una baja del presentismo o de la matriculación puede reducir ese ingreso. En respuesta a esas caídas en la matriculación, muchos estados adoptaron políticas a corto plazo para mantener a los distritos escolares indemnes. Delaware y Minnesota, por ejemplo, proporcionaron financiamiento estatal extra a los distritos en baja. Muchos estados, como New Hampshire y California, utilizaron la matriculación previa a la pandemia para calcular la ayuda estatal (Dewitt 2021; Fensterwald 2021). Texas anunció un financiamiento *hold-harmless* (indemnizatorio) para distritos que perdieron presentismo pero mantuvieron la matriculación presencial, o la aumentaron, en un esfuerzo por impulsar el aprendizaje presencial. Todas estas disposiciones son temporales, y los estados están esperando para ver si recuperan matrículas en 2022–2023. Si no lo hacen, los datos indican que el menor financiamiento para las escuelas con mayores caídas en la matriculación afectará de manera desproporcionada a los hogares de personas de color y de bajos ingresos (Musaddiq et al., 2021). Estas inquietudes fiscales y de equidad están haciendo que los educadores se replanteen la medición del presentismo y la matriculación, y su relación con el financiamiento.

Tabla 1

Financiamiento y gasto escolar: comparación entre estados

	California	Massachusetts	Michigan
Porcentaje de ingresos de la escolarización K-12 provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (año fiscal 2019)	27%	52%	27%
Porcentaje de ingresos de K-12 provenientes de la ayuda estatal (año fiscal 2019)	58%	39%	60%
Gasto escolar por alumno (clasificación estatal) (año fiscal 2020)	US\$ 14.053 (16)	US\$ 18.269 (8)	US\$ 13.072 (19)
¿Qué tan adecuado es el gasto por alumno en distritos con alto nivel de pobreza? (Baker et al.)	Extremadamente inadecuado	Bastante adecuado	Extremadamente inadecuado
Crecimiento del gasto escolar real por alumno, 1970-2018 (en 2019-2020, en dólares)	US\$ 7.454 131%	US\$ 13.616 253%	US\$ 6.387 111%
Peso de los límites del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria establecidos por el estado	Muy restrictivo	Moderadamente restrictivo	Muy restrictivo

Fuentes: censos de Estados Unidos, Centro Nacional de Estadísticas Educativas, Wen et al. (2018), Baker et al. (2021).

igualdad de oportunidades de acceso a la educación y financiamiento adecuado para analizar las necesidades de todos los estudiantes, en especial las de aquellos que pertenecen a grupos tradicionalmente marginados. Algunos sugieren que, para cumplir este objetivo, se debe aumentar la ayuda estatal; sin embargo, en la bibliografía hay resultados contradictorios en cuanto a si la centralización del financiamiento escolar mediante la sustitución de la ayuda estatal por el impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria aumenta o disminuye el gasto por alumno y la equidad. Ante el hecho de que la pandemia obligó a reconsiderar las fórmulas de financiamiento escolar, incluso las basadas en la matriculación (ver nota de recuadro), los siguientes extractos de casos de estudio de Michigan, California y Massachusetts ofrecen ejemplos que pueden resultar útiles para otros lugares que analizan cuál es la mejor manera de proporcionar una educación adecuada y equitativa para todos. Massachusetts depende principalmente del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria para financiar las escuelas, mientras que California

y Michigan dependen más de la ayuda estatal (ver tabla 1 en la página 36).

Michigan: un impuesto trasladado

En 1994, los votantes de Michigan aprobaron una propuesta que reducía la dependencia del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria y trasladaba gran parte del financiamiento escolar estatal al impuesto sobre las ventas, entre otros, mientras se reestructuraba la ayuda estatal a las escuelas. Según investigaciones, a corto plazo, este cambio generó un aumento del gasto que mejoró algunos resultados educativos, pero también sucedió que la distribución de fondos no llegó a los estudiantes que más necesitaban el apoyo.

Los votantes de Michigan habían considerado y rechazado una serie de propuestas que apuntaban a reestructurar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y el financiamiento escolar antes de aprobar la Propuesta A en 1994, que reducía la dependencia del impuesto sobre la

propiedad inmobiliaria y aumentaba el impuesto sobre las ventas a pagar por ese alivio de impuestos a la propiedad. Este “traslado de impuestos” aumentó significativamente la ayuda estatal a la educación durante el año en el que se implementó y varios de los años que siguieron, cambió la fórmula básica de la ayuda estatal y la manera de orientar esta asistencia.

El estado aumentó el impuesto sobre las ventas del cuatro al seis por ciento y depositó los ingresos en el Fondo de Ayuda Escolar. Obtuvo ingresos adicionales del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre transacciones inmobiliarias, los impuestos sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas, la lotería y un nuevo impuesto del gobierno estatal sobre la propiedad inmobiliaria conocido como Impuesto Estatal para la Educación. Se eliminaron los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria aplicados para los costos operativos de las escuelas, que habían alcanzado una tasa promedio del 3,4 por ciento antes de la Propuesta A. El estado estipuló una tasa del 1,8 por ciento para el impuesto local

sobre la propiedad aplicable a todas las propiedades no ocupadas, y se impuso el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria para la Educación, del 0,6 por ciento, a todas las propiedades.

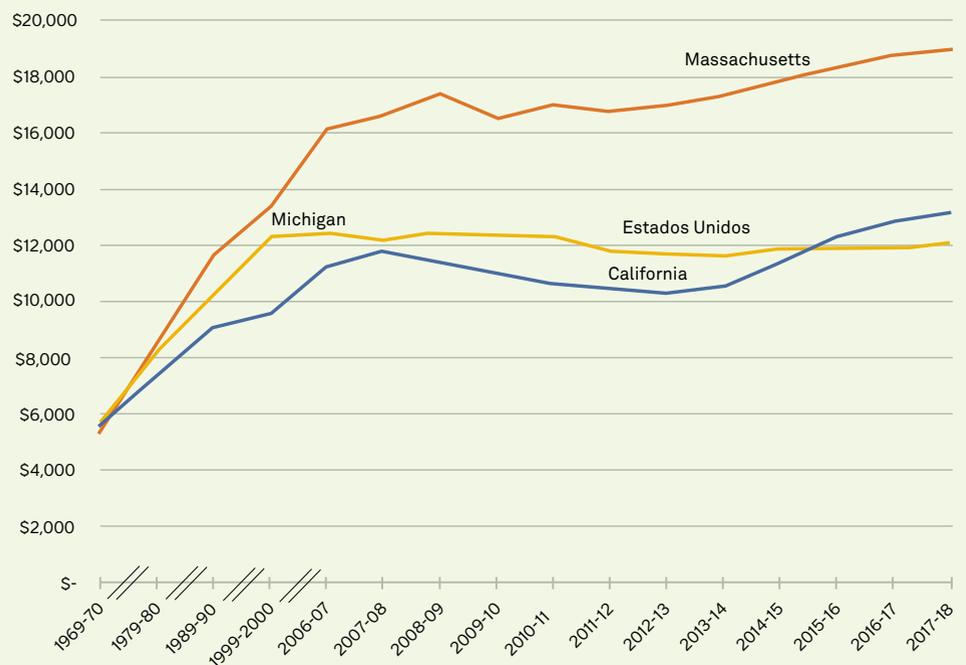
Dentro del marco de la Propuesta A, la ayuda estatal se dirigió explícitamente a los distritos de bajo gasto. Los aumentos de financiamiento estatal se fueron realizando en etapas a lo largo del tiempo, con aumentos importantes para distritos de bajo gasto, pero sin reducir el financiamiento de aquellos que inicialmente habían presentado un gasto alto. Además, los distritos escolares tuvieron opciones limitadas para gastos educativos complementarios (Courant y Loeb, 1997).

Dado que el impuesto trasladado de Michigan se aprobó hace mucho, podemos observar los impactos de tres recesiones sobre la ayuda estatal y el financiamiento a través del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria. Durante las recesiones de 1990–1991 y 2000–2001, la dependencia de la ayuda estatal disminuyó y, a la vez, aumentó la dependencia del impuesto local

Figura 2
Gastos corrientes por alumno en dólares de 2019-2020 constantes: California, Massachusetts, Michigan y Estados Unidos, 1970-2018

- California
- Massachusetts
- Michigan
- Estados Unidos

Fuente: Centro Nacional de Estadísticas Educativas.





Crédito: Prostock-Studio vía Getty Images.

sobre la propiedad inmobiliaria. En la Gran Recesión, la dependencia de la ayuda estatal disminuyó, y también lo hizo levemente la dependencia del impuesto local sobre la propiedad. El hecho de que el impuesto sobre la propiedad haya sido menos efectivo como apoyo en la Gran Recesión probablemente se deba a los topes particularmente restrictivos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el estado. El impuesto sobre la propiedad de Michigan está sujeto a los tres tipos principales de tope para este impuesto: tasa, aplicación y tasación. Además, existe una disposición sobre el tope de aplicación que es especialmente restrictiva: no solo exige que bajen las tasas del impuesto cuando la base aumenta rápidamente (“reducciones en el marco de la enmienda Headlee”), sino que, a diferencia de la mayoría de los topes de aplicación estatales, prohíbe que las tasas del impuesto suban sin voto de anulación cuando la base del impuesto sobre la propiedad sube lentamente o baja. Esto tuvo un efecto muy restrictivo sobre los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad durante la Gran Recesión, cuando el valor de las propiedades cayó (Instituto Lincoln 2020).

Aunque los ingresos reales para educación por alumno aumentaron a un ritmo más rápido inmediatamente después de la aprobación de la Propuesta A, a partir de la recesión de 2000–

2001, la ayuda estatal real cayó durante varios años, lo que provocó un crecimiento más lento o bajas en los ingresos reales y los gastos educativos por alumno (ver Figura 2). En un estudio empírico realizado para analizar el impacto de la Propuesta A sobre los ingresos y gastos en la educación K–12, se llega a la conclusión de que “la reforma aumenta el nivel de ingresos y gastos escolares en el ámbito estatal solo en los dos primeros años posteriores a la reforma; eventualmente, este nivel disminuye desde los dos años en adelante” (Choi 2017, 4).

Cabe señalar que un impuesto trasladado no puede crear un sistema de financiamiento escolar más equitativo. La reestructuración del financiamiento escolar desarrollada en la Propuesta A sí logró reducir las desigualdades en cuanto a gasto escolar por alumno entre los distritos escolares (Wassmer y Fisher, 1996). Esta nivelación se logró principalmente por utilizar la ayuda estatal para aumentar el gasto por alumno en los distritos de gasto más bajo y por imponer algunas restricciones sobre el gasto a distritos de gasto más alto. Pero la Propuesta A de Michigan no estaba diseñada para orientar la ayuda a los niños o a los distritos escolares que más la necesitaban. Lo que hacía era brindar ayuda escolar adicional a distritos escolares que anteriormente habían tenido bajo gasto, que solían ser rurales y de ingreso medio.

En una evaluación de la equidad y adecuación de los sistemas de financiamiento escolar en las diferentes regiones de los Estados Unidos, se llegó a la conclusión de que los recursos en los distritos más pobres de Michigan son muy inadecuados (Baker et al., 2021). El 37 por ciento de los estudiantes asisten a distritos cuyo gasto está por debajo del monto requerido para lograr las notas nacionales promedio en los exámenes.

La recuperación de la recesión de la COVID-19, junto con el ingreso masivo de fondos federales para la educación, quizás permita que se produzca un giro en el sistema de educación K–12 de Michigan. En su discurso sobre el estado del Estado de 2022, la gobernadora Gretchen Whitmer anunció que su próximo presupuesto incluiría el financiamiento estatal a la educación más grande de los últimos 20 años (Egan 2022).

California: cambio de control

La narrativa del financiamiento escolar de California ilustra la tensión entre los objetivos de equidad del financiamiento escolar y los objetivos de reducción del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y nos brinda una moraleja del peligro de reducir los fondos locales y las consecuencias inesperadas de los límites de tasación. En pos de la equidad educativa, California alejó el enfoque del financiamiento de los gobiernos locales en detrimento del control local. Al intentar controlar los aumentos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, los contribuyentes negociaron la equidad horizontal por previsibilidad.

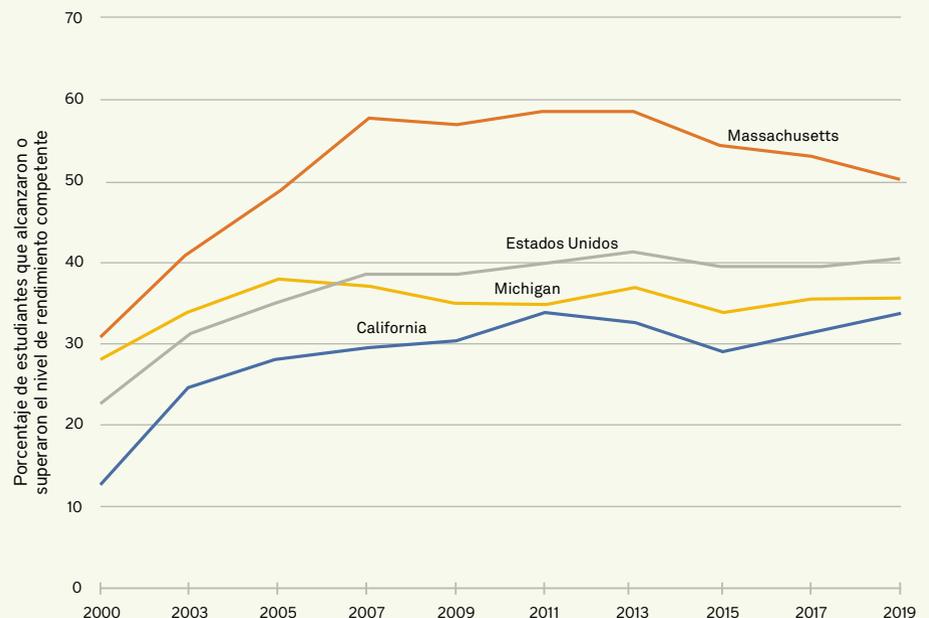
Antes de 1979, los distritos escolares de California recaudaban más de la mitad de sus ingresos de manera local y ejercían control sobre sus respectivos presupuestos y las tasas del impuesto sobre la propiedad. El litigio sobre financiamiento escolar que comenzó a principio de la década de 1970 impulsó demandas que empezaron a

erosionar este control local y a desplazar la autoridad en cuanto a la distribución de los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad al estado, en un intento por nivelar los ingresos de los distritos escolares. Esta serie de casos, conocida como *Serrano v. Priest*, estuvo motivada por la preocupación de que las desigualdades entre los distritos escolares en términos de riqueza, generadas por la dependencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, discriminaran a los pobres e infringieran la cláusula de igual protección de California.

Durante el mismo período, el drástico aumento de los valores del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria sin una disminución compensatoria en su tasa incitó una revuelta tributaria que culminó en la aprobación de la Propuesta 13 en 1978. Esta enmienda constitucional iniciada por los ciudadanos cambió fundamentalmente la naturaleza de las tasaciones del impuesto sobre la propiedad en la plusvalía y las tasas del impuesto. Entre otras cuestiones, la Propuesta 13 limitó la plusvalía al dos por ciento anual y

Figura 3

Grado 4, nivel de rendimiento competente en matemática
California, Massachusetts,
Michigan y Estados Unidos,
2000-2019



Fuente: boletín de calificaciones de la Nación/Evaluación Nacional de Progreso Educativo.



Crédito: kali9 vía E+/Getty Images.

estableció un tope del uno por ciento del valor tasado a las tasas acumulativas del impuesto sobre la propiedad. Combinado con el límite de la tasación, el tope de la tasa dio certeza a los contribuyentes acerca de cuánto podrían aumentar los impuestos sobre la propiedad en el futuro, pero despojó a los gobiernos locales y a los distritos escolares de su capacidad de controlar los niveles de gasto y los presupuestos. Además, la Propuesta 13 instituyó la tasación al valor de compra, según la cual las propiedades se revalúan solo cuando se venden. Esto es un gran incentivo para que los contribuyentes permanezcan en sus casas y agudiza la crisis de asequibilidad de viviendas del estado.

La Propuesta 13 también impidió que los gobiernos y los distritos escolares locales excedan los topes a fin de recaudar fondos para prioridades locales, salvo para medidas de bonos aprobadas por los votantes. Exigió una mayoría de dos tercios de los votos de ambas cámaras de la legislatura de California para aumentar cualquier impuesto estatal y una mayoría de dos tercios de los votos del electorado para que los gobiernos locales impusieran impuestos especiales.

En 1978, las recaudaciones de impuestos para los distritos escolares representaron el 50 por ciento de los ingresos de estos; en 1979, solo representaron un cuarto de los ingresos totales. La porción de los ingresos de los distritos escolares correspondiente a la ayuda estatal, proveniente principalmente de impuestos estatales sobre la renta, escaló del 36 por ciento en 1978 al 58 por ciento en 1979.

En 1986, la Corte de Apelaciones de California sostuvo que el sistema de financiamiento escolar centralizado del estado cumplía con la constitución estatal.

La corte observó que el 93 por ciento de los estudiantes de California estaba en distritos con diferencias de gastos relacionados con la riqueza de menos de US\$ 100 por alumno, como lo había indicado la corte en 1976. Si bien el tribunal estuvo de acuerdo con las reformas, el hecho de lograr que el gasto por alumno sea más uniforme no ha mejorado ni nivelado definitivamente los resultados educativos.

Juntos, los decretos judiciales y la Propuesta 13 alteraron el panorama de financiamiento escolar de California e inspiraron una onda de rebeliones contra los impuestos y demandas por el

financiamiento escolar en todo el país. Las reformas realizadas al financiamiento escolar de California restringieron los ingresos de forma satisfactoria, pero a expensas del control local y en detrimento de la calidad de la educación. Los distritos escolares perdieron el control sobre su fuente principal de ingresos, el gasto por alumno cayó por debajo del promedio nacional (ver Figura 2) y las escuelas públicas observaron disminuciones en los logros académicos y la matriculación (Brunner y Sonstelie, 2006; Downes y Schoeman, 1998).

Las puntuaciones de las evaluaciones de California se siguen resintiendo. Las puntuaciones de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP, por su sigla en inglés) de California demuestran que el rendimiento de los estudiantes se mantiene por debajo del promedio nacional, aunque las brechas se han acortado desde 2013, cuando California sancionó las reformas de financiamiento escolar a través de la Fórmula de Financiamiento del Control Local (LCFF, por su sigla en inglés) (ver Figura 3). Entre otras reformas, la LCFF dirige la ayuda a distritos con altas necesidades a través de subvenciones de concentración y otorga a los distritos mayor discreción sobre cómo utilizar los fondos.

Según un análisis realizado, las reformas desempeñaron un papel importante en la rápida disminución de la matriculación en escuelas públicas en la década del 70, y un papel parcial en el rápido aumento de la matriculación en escuelas privadas durante el mismo período (Downes y Schoeman, 1998).

Los esfuerzos continuos por enmendar la constitución estatal a fin de eliminar la tasación al valor de compra para propiedades no residenciales demuestran insatisfacción a largo plazo con la Propuesta 13 entre algunos californianos. Estas propuestas, denominadas “split-roll”, suelen debatirse, pero pocas veces se someten a votación. Los votantes casi rechazaron una de ellas, la Propuesta 15, en noviembre de 2020. La Propuesta 15 habría hecho regresar varias propiedades comerciales e industriales a la tasación al valor de mercado, preservando la tasación al valor de compra para propiedades residenciales y la mayoría de las pequeñas empresas.

Massachusetts: ayuda dirigida

El caso de Massachusetts indica que dirigir la ayuda estatal a los distritos escolares que más la necesitan y asociar las normas de contabilidad con una mayor ayuda escolar puede generar resultados académicos contundentes. El estado también pudo reducir la dependencia del impuesto sobre la propiedad inmueble y, a la vez, mejorar el sistema de ese impuesto. Sin embargo, los últimos años demuestran que incluso los sistemas de financiamiento escolar fuertes pueden retroceder y deben volver a evaluarse periódicamente.

En 1980, Massachusetts sancionó un tope al impuesto sobre propiedades inmuebles conocido como Propuesta 2½. Los dos componentes más importantes de la Propuesta 2½ limitan el nivel y el aumento de los impuestos sobre la propiedad:



Crédito: Kristen Prah via iStock/Getty Images Plus.

no pueden exceder el 2,5 por ciento del valor total de la tasación en un municipio, y los ingresos provenientes del impuesto no pueden aumentar más del 2,5 por ciento anual. Dado que las escuelas K-12 pertenecen a los gobiernos municipales y locales del estado, y no a gobiernos independientes como en algunos estados, la Propuesta 2½ afecta directamente a las escuelas.

Se podría esperar que, al lograr depender menos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en un estado que no permite a los gobiernos locales aplicar impuestos sobre las ventas o sobre la renta, se podrían limitar significativamente los ingresos de los gobiernos locales. Pero los gobiernos locales tuvieron suerte en cuanto al momento en el que se sancionó la Propuesta 2½. El tope tributario entró en vigencia al comienzo de un período de crecimiento económico significativo al que, por la popularidad del estado, se lo llamó “Milagro en Massachusetts”. Esto permitió al estado aumentar la ayuda a las localidades, lo que amortiguó el impacto del tope del impuesto.

Otro hecho importante es que la Propuesta 2½ no fue una enmienda constitucional, sino una ley que la legislatura podía modificar, y así lo hizo. En conjunto, la Propuesta 2½ tuvo “un impacto menor del que quienes la apoyaron habían esperado o del que sus detractores habían temido” (Cutler, Elmendorf y Zeckhauser, 1997). Si bien no es perfecta, la Propuesta 2½ es menos restrictiva y distorsionadora que muchos toques al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de otros estados (Wen et al., 2018).

Durante la década de 1980, el estado también reformó el sistema tributario sobre la propiedad inmobiliaria y pasó a tasar las propiedades al valor total de mercado. Antes de esta reforma, la mayoría de las propiedades, en especial las residenciales, se tasaban a un valor mucho menor que el de mercado, y las propiedades de altos ingresos recibían un tratamiento preferencial. La Propuesta 2½ creó un incentivo para pasar al valor total por el tope del 2,5 por ciento sobre el impuesto a la propiedad.

Como, a principios de la década de 1990, el estado estaba saliendo de una recesión profun-



Crédito: skynesher via

da, la calidad de las escuelas públicas había provocado gran insatisfacción. La Alianza Empresarial para la Educación en Massachusetts publicó *Every Child a Winner* en 1991, en el que exigía “altos estándares, responsabilidad en cuanto a rendimiento y distribución equitativa de los recursos entre los distritos escolares” (MBAE 1991). El tribunal superior estaba analizando una demanda por equidad que se había interpuesto en 1978, y la Junta de Educación del estado publicó un informe en el que se resaltaban algunas deficiencias de las escuelas (Chester 2014).

En 1993, un año decisivo, la legislatura del estado aprobó la Ley de Reforma Educativa de Massachusetts (MERA, por su sigla en inglés) y, en *McDuffy*, el tribunal superior falló que el estado no estaba cumpliendo su obligación constitucional de brindar educación adecuada para todos los estudiantes. La MERA incluía varios componentes importantes, como un gran aumento de la ayuda estatal para la educación (de US\$ 1.600 millones en 1993 a US\$ 4.000 millones en 2002) y una nueva fórmula de financiamiento escolar dirigida a los distritos que más la necesitaban. Otros componentes de la MERA eran estándares curriculares y rendición de cuentas. En 1998, se administró por primera vez el Sistema de Evaluación Exhaustiva de Massachusetts (MCAS, por su sigla en inglés) para medir los logros de los estudiantes.

En una segunda demanda por el financiamiento escolar (*Hancock v. Driscoll*) que se interpuso en 2005, la Corte Suprema de Justicia llegó a la conclusión de que “un sistema inmerso en el fracaso dio lugar a otro que, aunque está lejos de ser perfecto, muestra una trayectoria constante de progreso” (Costrell 2005, 23). El logro de Massachusetts se refleja en la mejora de las puntuaciones del estado en las pruebas de la NAEP (ver Figura 3, página 39).

Aunque la intención original era volver a evaluar y, de ser necesario, revisar periódicamente la fórmula de financiamiento escolar del estado, eso no sucedió. Además, después de varios años de crecimiento de la ayuda escolar del estado, se implementaron recortes en 2004 y, después, nuevamente en 2009, tras el inicio de la Gran Recesión.

REFERENCIAS

- Baker, Bruce, Matthew Di Carlo, Kayla Reist y Mark Weber. 2021. *The Adequacy and Fairness of State School Finance Systems*, año lectivo 2018–2019, cuarta edición. Albert Shanker Institute y Rutgers University Graduate School of Education. Diciembre.
- Brunner, Eric J. y Jon Sonstelie. 2006. “California’s School Finance Reform: An Experiment in Fiscal Federalism”. Documentos de trabajo económicos 200609. Hartford, CT: Universidad de Connecticut.
- Chester, Mitchell. 2014. *Building on 20 Years of Massachusetts Education Reform*. Departamento de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts.
- Choi, Jinsub. 2017. “The Effect of School Finance Centralization on School Revenue and Spending: Evidence from a Reform in Michigan”. Actas, Conferencia Anual de la Asociación Nacional de Impuestos (110): 1-31.
- Costrell, Robert M. 2005. “A Tale of Two Rankings: Equity v. Equity”. *Education Next*, verano: 77-81.
- Courant, Paul N. y Susanna Loeb. 1997. “Centralization of School Finance in Michigan”. *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (1): 114-136.
- Cutler, David M., Douglas W. Elmendorf y Richard Zeckhauser. 1997. “Restraining the Leviathan: Property Tax Limitation in Massachusetts”. Documento de trabajo 6196. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Dewitt, Ethan. 2021. “School Enrollment Decline Persists Despite Return to Classrooms”. *New Hampshire Bulletin*, 24 de noviembre.
- Downes, Thomas A. y David Schoeman. 1998. “School Finance Reform and Private School Enrollment: Evidence from California”. *Journal of Urban Economics* 43 (418-443).
- Education Week*. 2020. “The Coronavirus Spring: The Historic Closing of U.S. Schools (A Timeline)”. 1.º de julio.
- Egan, Paul. 2022. “Whitmer Budget to Propose Billions Extra for Schools, Five Percent Boost in Per-Pupil Grant”. *Detroit Free Press*. 6 de febrero.
- Fensterwald, John. 2021. “Projected K–12 Drops in Enrollment Pose Immediate Upheaval and Decade-long Challenge”. *EdSource*, 18 de octubre.
- Griffith, Michael. 2021. “An Unparalleled Investment in U.S. Public Education: Analysis of the American Rescue Plan Act of 2021”. *Learning in the Time of COVID*. Washington, DC: Instituto de Políticas de Aprendizaje.

En 2015, se creó una Comisión de Revisión del Presupuesto de la Fundación para analizar el sistema de ayuda escolar del estado (Ouellette 2018). La comisión llegó a la conclusión de que los gobiernos locales estaban soportando una porción desproporcionada del costo de educación de los niños y que varios elementos del programa de ayuda de la fundación, como la manera en la que se consideraban los costos de seguro de salud, eran obsoletos.

En 2019, la legislatura aprobó la Ley de Oportunidades Estudiantiles (SOA, por su sigla en inglés), firmada también por el gobernador Charlie Baker, que otorga una ayuda escolar adicional de US\$ 1.500 millones, mejor dirigida a estudiantes de bajos ingresos. Este sistema de ayuda escolar revisado se diseñó para implementarse en etapas dentro de un plazo de siete años. En 2020, el estado retrasó los aumentos de financiamiento debido a las incertidumbres económicas relacionadas con la pandemia. Sin embargo, en 2021, la legislatura financió íntegramente la ley por primera vez (Martin 2021).

Búsqueda de la combinación perfecta

Ni la ayuda estatal ni el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria pueden ofrecer un financiamiento escolar adecuado, estable y equitativo por sí solos. Sin embargo, si se combinan bien, pueden proporcionar los tres. Al igual que un tejido, en el que debe haber hebras transversales y longitudinales (la trama y la urdimbre), un sistema de financiamiento escolar razonable requiere un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y una ayuda escolar estatal bien diseñados.

El sistema de financiamiento estatal y local debe proporcionar fondos suficientes para que todos los niños, independientemente de su raza, etnia o ingresos, puedan recibir una educación adecuada. Cuando se diseña correctamente, la ayuda estatal puede garantizar que todos los distritos escolares sean capaces de brindar una educación adecuada y debilitar la relación entre riqueza fiscal sobre la propiedad por alumno y el financiamiento educativo por alumno, sin sacrificar los beneficios que proporcionan una base estable del impuesto sobre la propiedad y el control local de las escuelas públicas. □

Daphne Kenyon es miembro permanente de políticas tributarias en el Instituto Lincoln. **Bethany Paquin** es analista de investigación sénior en el Instituto Lincoln. **Semida Munteanu** es directora adjunta de valuación y mercados de suelos en el Instituto Lincoln.

REFERENCES

- Korman, Hailly T.N., Bonnie O'Keefe y Matt Repka. 2020. "Missing in the Margins 2020: Estimating the Scale of the COVID-19 Attendance Crisis". Bellwether Education, 21 de octubre.
- Instituto Lincoln. 2020. "Towards Fiscally Healthy Michigan Local Governments". Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, octubre.
- Martin, Naomi. 2021. "Low-Income Students Are Receiving 'Game-Changer' Student Opportunity Act Funding". *Boston Globe*. 17 de julio.
- MBAE. 1991. "Every Child a Winner". Boston, MA: Alianza Empresarial para la Educación en Massachusetts.
- McGuire, Therese J., Leslie E. Papke y Andrew Reschovsky. 2015. "Local Funding of Schools: The Property Tax and Its Alternatives". En *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, 392–407. Nueva York, NY: Routledge.
- Musaddiq, Tareena, Kevin Stange, Andrew Bacher-Hicks y Joshua Goodman. 2021. "The Pandemic's Effect on Demand for Public Schools, Homeschooling, and Private Schools". Documento de trabajo 29262. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- NCES. 2021. "New Data Reveal Public School Enrollment Decreased 3 Percent in 2020–2021 School Year". Publicación en blog. Centro Nacional de Estadísticas Educativas. 26 de julio.
- Ouellette, John. 2018. "Two Decades into Education Reform Effort, Commission Calls for Substantial Changes to Funding Formula". *Municipal Advocate*: 29 (2).
- Sawchuk, Stephen. 2020. "When Schools Shut Down, We All Lose". *Education Week*. 20 de marzo.
- Wassmer, Robert W. y Ronald C. Fisher. 1996. "An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Funding of Public Schools in Michigan". *Public Budgeting and Finance* 16 (otoño): 90–112.
- Wen, Christine, Yuanshuo Xu, Yunji Kim y Mildred E. Warner. 2018. "Starving Counties, Squeezing Cities: Tax and Expenditure Limits in the U.S." *Journal of Economic Policy Reform* 23(2): 101–119.