



Creando Voluntad Política para Rehacer el Sistema Financiero de las Escuelas de California

Un número creciente de californianos están solicitando cambios en el sistema de fondos complejo dirigido por el Estado, particularmente desde que los líderes estatales han elevado los intereses en juego con nuevos sistemas de examinación y responsabilidad basados en normas académicas rigurosas. Un juicio de acción colectiva, *Williams v. California*, sostiene que muchos de los estudiantes más necesitados de California son forzados a aprender en escuelas destaraladas con maestros sin entrenamiento y libros de texto inadecuados. El Gobernador Arnold Schwarzenegger está en el proceso de nombrar miembros para una Comisión Educativa de Calidad (“Quality Education Commission” o QEC) creada por legisladores para examinar el sistema financiero de las escuelas del Estado.

Estas inquietudes, así como asuntos similares que han surgido en los estados a través de la nación, proporcionaron el telón de fondo para el 27avo Foro Anual de EdSource: “Rehaciendo los Fondos Escolares en California: El Empuje para una Mayor Suficiencia, Equidad, y Responsabilidad.”

Los oradores del Foro estuvieron de acuerdo en que el sistema financiero escolar necesita “una cirugía mayor,” afirmó el Moderador Gerald Hayward en su resumen del evento, el cual ocurrió el 18 de marzo en Manhattan Beach y el 19 de marzo en San Ramón. “Este no es un sistema que se pueda relacionar con Utopia,” añadió.

Algunos oradores del Foro también apoyaron la necesidad de más fondos escolares, que surjan parcialmente de la lucha de las escuelas por alcanzar las

metas más altas establecidas por las normas de contenido académico de California adoptadas en los últimos 1990. “La responsabilidad ha jugado un papel clave en el empuje por la suficiencia [en fondos]. Las finanzas y las expectativas en este Estado no concuerdan,” dijo Hayward, miembro senior en Administración de Análisis y Planeación (“Management Analysis & Planning, Inc.”) y antiguo director de Análisis de Política para la Educación de California (“Policy Analysis for California Education” o PACE).

Los oradores de la mañana discutieron estrategias para determinar qué constituiría fondos adecuados, reformas que dieran mayor flexibilidad y control a los distritos locales, medidas de responsabilidad para asegurar que los dólares lleguen a los estudiantes, y maneras para hacer que el sistema sea justo para todos los estudiantes, particularmente aquellos que tienen más riesgo de fracasar.

Muchos oradores también destacaron que al fundar el sistema adecuadamente y mejorando la manera en la que fluyen los fondos del Estado al salón de clases deben ir de la mano para que funcione el cambio y sea políticamente aceptable. De lo contrario, dijo el Presidente de EdVoice Christopher Cabaldon, “se crean ganadores y perdedores.”

Aunque los oradores ofrecieron un amplio rango de puntos de vista acerca de los asuntos, todos ellos estuvieron de acuerdo en que “necesita ocurrir un empuje externo” para cambiar el sistema escolar financiero, dijo Hayward. Los oradores de la tarde se ocuparon del asunto de cómo crear la voluntad necesaria política y pública para que tal “empuje externo” sea

efectivo. A continuación sus comentarios. (Este reporte destaca los comentarios de los oradores de la tarde solamente.)

Los oradores de la tarde se enfocan en cómo cambiar el sistema

En el norte de California el panel de la tarde, el cual fue moderado por Hayward, incluyó a los siguientes:

- **Jessica García**—quien dio la presentación de apertura en la sesión del Foro de la tarde—es coordinadora de alcance a nivel de todo el Estado para la Campaña para Equidad Fiscal (“Campaign for Fiscal Equity, Inc.” o CFE), una coalición de organizaciones de padres, mesas directivas escolares, ciudadanos preocupados, y grupos de promoción que buscan reformar el sistema financiero escolar del Estado de New York. www.cfequity.org
- **Bob Blattner** es vicepresidente de Servicios Escolares de California (“School Services of California, Inc.”), el cual ayuda a los distritos escolares de California, oficinas del condado, y colegios comunitarios a cumplir con su administración, gobierno, y responsabilidades financieras. www.sscal.com
- **Christopher Cabaldon** es presidente de EdVoice, una organización sin fines de lucro de promoción política que busca influenciar la política de educación a nivel de todo el Estado en Sacramento. (Brad Strong, director legislativo de EdVoice, habló en el sur de California.) www.edvoice.org
- **Liz Guillen** es la promotora de política para Campaña de Equidad Educativa de Promotores Públicos (“Public Advocates’ Educational

Equity Campaign”). Promotores Públicos, una firma de abogados de interés público, es parte de una coalición de derechos civiles y abogados pro bono que entablaron el juicio de acción colectiva *Williams v. California*.

www.decentschools.org

Los oradores discutieron tres maneras de acercarse al cambio: a través de la Legislatura, el proceso de iniciativa, y las cortes.

El acercamiento legislativo permite la complejidad, pero la política podría estorbarle el paso

Bob Blattner dijo que los legisladores tendían a tomar uno de dos acercamientos hacia los fondos escolares. Al primer acercamiento lo denominó como el “modelo de los panes y los pescados.”

“Esto es, ah, vamos, dos pescados y cinco panes, eso es suficiente si sabes como distribuirlos bien,” bromeó Blattner. “Muy poca gente es capaz de hacerlo efectivamente. Muchos de los legisladores y gobernadores en Sacramento han dicho que ellos son quienes lo hacen, pero realmente no lo hemos visto.”

Este modelo busca incrementar la eficiencia a través de un número de métodos, tales como una estructura administrativa diferente que transmita el dinero directamente a las escuelas o que dé más flexibilidad a las escuelas reduciendo la proporción de dinero destinado para estudiantes o programas específicos (llamados fondos categóricos).

El segundo acercamiento Blattner lo etiqueta como la idea del Plan Marshall— “se lanzan cantidades copiosas de dinero en efectivo a algo y todo se verá mejor....Si podemos reconstruir Europa, podemos reconstruir nuestras escuelas.”

Los líderes estatales tienden a tener dos maneras de implementar el Plan Marshall, dijo Blattner. Aquellos quienes son amigos de la comunidad educativa desean otorgar más dinero sin compromiso. Quienes tienen menos confianza desean restringir cómo se gasta el dinero a través de los fondos categóricos. Con frecuencia cuando los legisladores hacen recortes generales a las escuelas, ellos les

dejan a los distritos locales que resuelvan los detalles, dijo Blattner. Pero cuando los legisladores tienen fondos adicionales, ellos tienden a controlar el nuevo dinero a través de categóricos.

“Confiamos en ustedes para que hagan los recortes; ¿ahora confiaremos en ustedes para que hagan los aumentos? No, no, no. No hacemos las cosas con consistencia en Sacramento,” dijo Blattner ante las risas y aplausos del público que incluyó a muchos educadores.

Una razón por la cual los legisladores escogen la ruta de los categóricos, añadió Blattner, es que ellos no confían en que los administradores locales y las mesas directivas de las escuelas serán capaces de enfrentar a los acuerdos de negociaciones colectivas de los maestros y otro personal si se eliminan los fondos categóricos y hay más dinero en la mesa de negociaciones. “Si ellos son negociables por cualquier propósito, ¿estamos seguros que vamos a cuidar las instalaciones?” preguntó Blattner. “Los mosaicos del techo se caen, pero ellos no marchan enfrente de los edificios. Ellos no van como manifestantes a las juntas directivas.”

Aquellos quienes serían perjudicados por la legislación ejercen mayor presión

Una vez que los programas categóricos se arraigan, es difícil eliminar el programa porque las personas más afectadas por ese programa ejercen fuertes presiones para mantener su fuente de fondos separada y dedicada, dijo Blattner. “Dicen que en la guerra un defensor puede defenderse generalmente de cuatro atacantes.... Consigues personas que están convencidas realmente de algo, y ellos pueden pararlo.”

Christopher Cabaldon, presidente de EdVoice, estuvo de acuerdo. En general, dijo, es difícil conseguir que se apruebe cualquier legislación debido a que quienes se sienten afectados negativamente por dicha legislación típicamente ejercerán mayor presión más efectiva e intensa que aquellos que se beneficiarían con la misma. Uno pensaría que algo que beneficiaría al 90% del electorado debería ser aprobado fácilmente, pero eso no es necesariamente

verdadero, dijo él. “La intensidad de la preferencia es tan diferente entre los ganadores y los perdedores....Psicológicamente sentimos las pérdidas de manera más severa que lo que valoramos las ganancias aún al mismo nivel de magnitud.”

El requisito de California de dos tercios para aprobar cualquier medida de fondos también dificulta a los legisladores para que efectúen un cambio, dijo Cabaldon. “Nuestro reto es que por lo menos un tercio de la Legislatura vea a la Proposición 98 como más que suficiente para proteger los fondos K–12.” (La Proposición 98 garantiza fondos mínimos para las escuelas K–12° y colegios comunitarios.) Además, más legisladores tienen muchas otras prioridades, tales como reformar la Compensación para Trabajadores o ayudar a quienes tienen discapacidades en el desarrollo, él argumentó. “Ellos no se despiertan por la mañana y dicen, ‘El asunto número uno en mi agenda es cómo negociar con más dinero para las escuelas,’” dijo Cabaldon.

Los oradores ven una solución legislativa como un arreglo posible

Pero las soluciones legislativas ofrecen posibilidades porque los legisladores tienen la habilidad de balancear asuntos complejos que ni las cortes ni las iniciativas pueden enfrentar.

Liz Guillen de Promotores Públicos dijo que muchos legisladores de California hacen de las escuelas una prioridad mayor y que la Comisión de Educación de Calidad (QEC), creada por la Legislatura para atender la reestructuración del sistema financiero escolar del Estado, podría ser un catalizador importante para el cambio. Actualmente el gobernador Schwarzenegger está haciendo nombramientos para la comisión de 13 miembros, la cual se espera que identifique los componentes educativos, recursos, y costos correspondientes que son necesarios para proporcionar la oportunidad de una educación de alta calidad para cada estudiante. Se espera que la QEC emita sus recomendaciones en la primavera de 2005. Los Promotores Públicos están educando a las organizaciones

de base y activistas de organizaciones comunitarias acerca de la función, las responsabilidades, y el proceso de la QEC.

“Esta es otra parte de nuestro compromiso público para cambiar el sistema de responsabilidad de California de un sistema de arriba a abajo, unilateral a un sistema bidireccional que haga responsables a todos los actores—los estudiantes en un extremo y los actores estatales en el otro,” dijo ella.

La iniciativas pueden intervenir cuando falla la legislación

Pero si dichos esfuerzos fallan, los californianos pueden volverse al proceso de iniciativas. Cabaldon dijo que las iniciativas tienen ventaja sobre la legislación porque ellas pueden forzar al 90% que se beneficiará de la legislación a que hagan una elección, por consiguiente derrotando al 10% que perderá algo.

La mayoría de ese 90% no van a escribir al legislador o a protestar, dijo él. “Ellos no se van a comprometer.” Pero con una iniciativa, dijo, por lo menos la porción del 90% de quienes votan asumirá una postura sobre el asunto votando ‘sí’ o ‘no.’

Sin embargo, en cualquier iniciativa para reestructurar las finanzas de la escuela, es importante “igualar” los recursos en vez de quitar fondos de un grupo para beneficiar a otro, notó él. De esa manera nadie sale perjudicado y la solución no crea “perdedores demasiado intensos,” particularmente alrededor de asuntos de equidad. De lo contrario, los perdedores “abrumarán a los ganadores porque el otro principio psicológico que compartimos, al menos en esta cultura, es un compromiso profundo hacia la justicia, especialmente cuando se trata de un concepto abstracto que no tiene que lidiar con nuestra propia economía.”

Pero inclusive una iniciativa de votación bien pensada tiene una desventaja mayor, de acuerdo a Cabaldon, porque es un “instrumento sin filo.”

“Una iniciativa tiene mucho sentido para lidiar con cosas que son del tipo de Amnistía Internacional—estilo que se usa

en nuestras escuelas,” dijo él. “Uno no quedaría que vinieran inspectores de derechos humanos de China, y vieran algunas de las escuelas públicas que tenemos en California,” afirmó él. “Y ratas corriendo por todas partes y excusados que no funcionan son evidencia de ese tipo de asuntos.”

Pero, dijo Cabaldon, ni las iniciativas ni litigios trabajan tan bien como la legislación para asuntos más difíciles, tales como: ¿Cuántos de sus maestros tienen una credencial completa en contra de quienes tienen una credencial parcial? ¿Y qué significa realmente tener una credencial?

Muchos grupos recurren a los juzgados particularmente para remediar desigualdades

Activistas frustrados con el estancamiento legislativo han recurrido no sólo a las iniciativas, sino también a los juzgados en muchos estados. Promotores Públicos es uno de los grupos que representa a los demandantes en el juicio *Williams v. California*, establecido en 2000. En New York, la Campaña para Equidad Fiscal usó una combinación de juzgados y organizaciones de base para cambiar el sistema financiero de las escuelas del Estado de New York.

Williams v. California se enfoca en la igualdad de recursos básicos

En el juicio de *Williams*, los demandantes argumentan que el Estado tiene un deber constitucional de asegurar la igualdad educativa básica. El juicio sostiene que California ha fracasado en dicho deber pues no les ha proporcionado a miles de estudiantes en las escuelas públicas las “mínimas necesidades básicas,” tales como libros de texto, maestros entrenados, e instalaciones seguras sin sobrepoblación.

El juicio alega además que los estudiantes de bajos ingresos y los estudiantes de color son los más probables en llevar a costas la carga de los recursos inadecuados. Por ejemplo, dijo Guillen, los investigadores descubrieron que los estudiantes quienes tienen necesidades educativas mayores son 12 veces más

propensos a tener maestros que carecen de credenciales completas.

Guillen piensa que el juicio podría crear presión que conduzca al desarrollo de un Índice de Oportunidades para Enseñanza y Aprendizaje junto con el actual Índice de Desempeño Académico (API) que es usado para clasificar a las escuelas. Este nuevo índice—también sugerido por la oradora del Foro de la mañana, Jeannie Oakes, profesora y directora del Instituto de UCLA para la Democracia, Educación, y Acceso (“Institute for Democracy, Education, & Access” o IDEA)—proporcionaría una medida para cada escuela de tales recursos básicos como instalaciones saludables sin sobrepoblación y la disponibilidad de libros de texto, maestros completamente entrenados y experimentados, consejeros, y cursos rigurosos que preparen a los estudiantes para el colegio o carreras.

Actualmente los abogados de los demandantes están negociando con la administración de Schwarzenegger en relación a un posible acuerdo. De no llegar a un acuerdo, se espera que el caso vaya a juicio en otoño de 2004.

Promotores Públicos está trabajando también para crear un censo público alrededor de *Williams*. El juicio, dijo Guillen, ha sido una buena herramienta porque ha estimulado a participar a mucha gente quienes se sentían desesperanzados con el proceso político. “El conocimiento de que existe un juicio acerca de sus realidades les da energía para participar en el proceso de política a nivel estatal,” dijo ella.

Organización de base y un juicio generan el cambio en New York

La organización de Jessica Garcia, Campaña para Equidad Fiscal (CFE), condujo a un esfuerzo de 10 años para cambiar el sistema financiero de New York. Combinando tácticas legales y de organizaciones de base, la CFE creó apoyo a través del Estado de New York tanto para más fondos como para una distribución más justa y adecuada de esos fondos, dijo ella. CFE logró desarrollar áreas de

interés común entre las escuelas con bajos fondos de la Ciudad de New York, otras escuelas con grandes necesidades en áreas rurales y urbanas del Estado, y algunas de las escuelas más ricas en los suburbios. Al mismo tiempo, el grupo entabló un juicio que eventualmente llegó hasta la Corte Suprema del Estado de New York, la cual dictaminó recientemente que el sistema financiero escolar era inconstitucional. La corte ordenó al Estado que reformara el sistema para que cada escuela tuviera los recursos suficientes para proveer a los estudiantes la oportunidad de una “educación básica sólida.”

García dijo que “le divirtió el cambio de actitud de nuestros líderes” en relación a la necesidad de más fondos para las escuelas. “¡Es impresionante ver lo que puede hacer una orden judicial!” dijo ella. (De acuerdo a cálculos de la Asociación de Educación Nacional, New York gastó \$4,148 por alumno *más* de lo que hizo California en 2001–02.)

Pero, García añadió inmediatamente, “nada del progreso que hemos hecho hasta ahora hubiera podido hacerse tan rápido sin el apoyo y acción públicos hacia nuestros asuntos... Hemos aprendido por nuestra propia experiencia y observando el trabajo en otros estados, como Kentucky y Maryland, que el crecimiento en la voluntad del público se deriva tanto de las organizaciones de base así como también del diálogo democrático que es un resultado de nuestro compromiso público.”

Los esfuerzos de reforma en cualquier estado—inclusive si el litigio se enfoca en un solo distrito—debe mostrar últimamente un beneficio a nivel de todo el estado, dijo ella. El sistema debe ser justo y proporcionar fondos estables para todos los niños.

“La Campaña para Equidad Fiscal ha respaldado por mucho tiempo un método que no es estilo Robin Hood para remediar; lo cual quiere decir, que no apoyamos el quitar dólares de impuestos locales de un distrito para beneficiar a otro,” dijo García. “Un acercamiento estilo Robin Hood sirve

solamente para crear disensión, lo cual puede socavar la campaña.”

¿Adoptarán los californianos la reforma?

¿Existe una propuesta que no es estilo Robin Hood—ya sea a través de la Comisión de Educación de Calidad, el proceso de iniciativa, o las cortes—que ganará el apoyo público en California?

Cabaldon da esperanza. Hay “un sabelotodo de políticas internas en cada uno de nosotros,” dijo, particularmente cuando se trata de las escuelas. “Quien sea en la calle es un Secretario de Educación intuitivo porque, después de todo, todos hemos pasado por las escuelas.” Esta familiaridad y sentido de experiencia en el tema “crea tanto oportunidades como retos para la política de realizar este trabajo,” añadió él.

Schwarzenegger podría ser la clave para negociar no sin esfuerzo un compromiso que el público respaldará, sugirió Blattner. Él contó una historia que escuchó acerca de los poderes persuasivos de otro gobernador popular de California—el expresidente Ronald Reagan. Cuenta la historia que Reagan estaba tratando de que se aprobara el presupuesto y necesitaba 12 votos más. Él convocó a 12 legisladores uno por uno y logró que cambiaran de opinión. Cuando un observador le preguntó como había convencido a estos legisladores que antes fueron tan renuentes, Reagan respondió que más que nada estaba sólo diciendo “hola” y ocasionalmente prometiendo ir a una fiesta de cumpleaños de la abuela o un evento por el estilo. Sin embargo, Blattner afirmó, Reagan les dijo a aquellos que eran más difíciles de convencer: “Eres un gran legislador y una persona muy valiosa para Sacramento y tu distrito, y odiaré tener que venir y hacer campaña en contra tuya por tres o cuatro semanas.”

“Ahora, no pienso que Gray Davis [ex-gobernador] pudiera salirse con la suya,” dijo Blattner. “Los legisladores dirían, ‘¡Qué salga!’ Pero Arnold podría hacerlo.”

Si lo escoge, Schwarzenegger podría ser capaz de aprovechar al máximo el apoyo público existente para las escuelas.

Los californianos apoyan más dinero para las escuelas, dijo Cabaldon, y algunas de las reformas de fondos. Pero ambas necesitan ir de la mano, advirtió. “Si no los casamos a los dos juntos—niveles de fondos y reformas de fondos, en particular alrededor de la equidad—entonces los extinguimos a uno en contra del otro a largo plazo,” dijo él. “Va a ser realmente crítico que consigamos todos estos elementos diferentes para una iniciativa inteligente si no conseguimos algo de la Legislatura o a través de las cortes lo suficientemente rápido.”

Este reporte tiene otorgado permiso para ser reimpresso, con crédito para EdSource. (Por favor llame al 650/857-9604 para informarnos.)

Los puntos de vista presentados en este reporte pertenecen a los oradores del Foro de marzo de 2004. Ellos no necesariamente reflejan la perspectiva de EdSource, su directiva, o sus fundadores.

EdSource agradece a las siguientes organizaciones por su apoyo a nuestros esfuerzos por informar y comprometer al público.



Washington Mutual



AMERICAN INSTITUTES FOR RESEARCH



PACIFIC LIFE FOUNDATION



**California Casualty Group
Edison International
Stone & Youngberg LLC**