

## **8. Estados Unidos: derecho a la educación y los parámetros de lo posible**

*Amanda Shanor y  
Cathy Albisa*

## Introducción

307

Estados Unidos: derecho a la educación y los parámetros de lo posible

A pesar de una compleja historia política con respecto a los derechos económicos y sociales en Estados Unidos, y a la falta de protección jurídica formal en general, el derecho a la educación está arraigado con firmeza en las constituciones de cada estado en todo el país. Esa excepción al excepcionalismo estadounidense es producto del movimiento de las escuelas públicas de mediados del siglo XIX, alimentado además por los logros del movimiento de los derechos civiles a mediados del siglo XX. Estos dos movimientos, en conjunto, han garantizado, al menos *de jure*, un acceso universal a la educación para los niños en Estados Unidos, desde el jardín de infancia hasta el grado duodécimo. Ese logro está en discusión debido a la crisis de deserción escolar en ese país, puesto que los niños dejan la escuela antes de graduarse de bachillerato debido a colegios mal financiados y entornos escolares abusivos.<sup>1</sup> Hoy el acceso universal a una educación de calidad es también un problema debido a las grandes desigualdades de recursos y de gestión en las escuelas del país.

Esos dos retos no están desconectados entre sí. En Estados Unidos la educación está muy descentralizada, incluida la financiación de las escuelas, que la mayoría de las veces depende de los impuestos prediales de los municipios del país. En consecuencia, los vecindarios más pobres tienen una base fiscal más limitada y eso se traduce en menores recursos para sus escuelas. Las escuelas que reciben menos recursos son las que tienen un mayor exceso de estudiantes y tienden a tener profesores con menos experiencia. Estas circunstancias escapan a menudo al control de los estudiantes, los padres, los profesores o los administradores. En número desproporcionado con respecto a las otras, esas escuelas engendran los entornos más brutales, como políticas disciplinarias duras, presencia policial en las instalaciones y otras

---

1 Véase <http://www.dignityinschools.org>

formas de criminalización de los recintos escolares. Además, cuando se asignan más recursos a las escuelas de las comunidades más pobres, estos suelen usarse para fines de disciplina y seguridad, en lugar de para fines educativos. Es importante señalar que aunque este capítulo no analiza la cuestión en profundidad, muchas de esas dinámicas están muy marcadas por la raza y son el resultado, unido a otros factores, de una larga historia de discriminación racial en Estados Unidos.

Este capítulo estudia un conjunto de intervenciones jurídicas dirigidas a enfrentar las disparidades educativas: demandas contra los sistemas de financiación escolar en el nivel estatal basados en las constituciones propias de cada estado (Estados Unidos es un sistema federal constituido por cincuenta estados). En las últimas décadas ha habido docenas de denuncias contra los sistemas de financiación escolar basadas en consideraciones de equidad y adecuación, con resultados jurídicos tan variados como los efectos de esas decisiones en la realidad. Este capítulo estudiará las condiciones sociales y de participación cívica que influyen en el cumplimiento de las decisiones sobre equidad en la educación, más allá de la demanda legal misma. A partir de unos pocos estudios de caso, el capítulo plantea más preguntas que respuestas. No obstante, esta visión breve de la variedad de efectos de las decisiones judiciales deja claro que los tribunales no actúan en un vacío político, y que el nivel de actividad de la sociedad civil, en particular de los movimientos sociales, y su compromiso antes, durante y después de una decisión judicial tiene una repercusión importante, cuando no determinante, en la efectividad de la decisión judicial.

La sección 1 de este capítulo se ocupará del marco de derechos económicos y sociales en Estados Unidos. La sección 2 comentará la historia social, jurídica y política específica del derecho a la educación, en especial con respecto a dos destacados movimientos sociales nacionales: las escuelas públicas y el movimiento de derechos civiles. La sección 3 presentará cuatro estudios de caso que revelan diferencias entre los resultados derivados del cumplimiento y la actividad de la sociedad civil en cuatro Estados: Texas, Nueva York, Kentucky y Nueva Jersey; en conjunto, esos estudios de caso muestran que una actividad vigorosa de los movimientos podría ser necesaria, aunque no siempre suficiente, para hacer realidad el derecho a la educación. La sección 4 plantea preguntas con respecto a los factores relevantes para valorar el papel de los movimientos sociales en el desarrollo de las normas jurídicas y su implementación, y estudia “los parámetros de lo posible”, es decir, los factores sociales, políticos, institucionales y otros que facilitan o restringen el cumplimiento exitoso de una sentencia judicial con respecto a derechos básicos en un determinado momento histórico.

Creemos que los movimientos sociales y ciertas acciones que emprenden son parte de los parámetros de lo posible y los influncian profundamente. Además, deben existir condiciones sociales favorables con el fin de que los movimientos tengan repercusión en las instituciones y las estructuras de la sociedad.

## El marco jurídico estadounidense para los derechos económicos y sociales

Estados Unidos tiene un sistema jurídico federal con una constitución nacional y constituciones estatales para cada uno de los cincuenta estados que constituyen la unión. A pesar de su abundancia de constituciones, el país carece en general de un marco constitucional para los derechos económicos y sociales. Si bien la Constitución federal prohíbe diversas formas de discriminación, no contiene garantías económicas y sociales mínimas, ni siquiera con respecto a los derechos de mínimos vitales.<sup>2</sup> Se trata de un marco constitucional basado en los derechos negativos que, por lo general, falla a la hora de reconocer obligaciones positivas al Estado para promover o proteger los derechos.<sup>3</sup> Aunque muchas constituciones estatales contienen un lenguaje que protege directamente los derechos sociales y económicos, o que cabe interpretar que así lo hace, con unas pocas excepciones los tribunales estadounidenses rara vez han hecho cumplir con fuerza esos derechos, dejándolos a la autoridad legislativa y a la negociación privada. Sin embargo, como señala King (2014), es irónico que cuando los tribunales de Estados Unidos intervienen en el ámbito de los derechos económicos y sociales lo hagan de una forma inusualmente intervencionista y expansiva.

Hay un abundante número de obras académicas que se ocupa de la falta de derechos positivos en la Constitución de Estados Unidos, gran parte de la cual apunta a sus orígenes en el siglo XVIII y a las preocupaciones de sus redactores por la tiranía del Gobierno.<sup>4</sup> No obstante, también ha habido esfuerzos para que se reconozcan los derechos eco-

2 *Deshaney vs. Winnebago County Dept. of Social Services*, 489 U.S. 189, 196 (1989) (que declara que la “cláusula del debido proceso no confiere en general un derecho afirmativo a recibir asistencia gubernamental, incluso cuando esa asistencia sea necesaria para garantizar la vida”).

3 La única excepción es la obligación de abolir la esclavitud, reconocida en la 13ª Enmienda a la Constitución de Estados Unidos.

4 El juez y académico Richard Posner, por ejemplo, escribió una frase hoy famosa: “Los hombres que redactaron la Carta de Derechos no estaban preocupados porque el Gobierno federal fuera a hacer muy poco por la gente, sino porque hiciera demasiado por ellos”. *Jackson vs. City of Joliet*, 715 F.2d 1200, 1203 (7th Cir.), *cert. denied*, 465 U.S. 1049 (1983).

nómicos y sociales como un asunto constitucional federal. Además, se han hecho importantes intentos por encontrar otras formas de incorporar esos derechos al marco legislativo estadounidense. En su discurso sobre el estado de la nación en 1944, el presidente Roosevelt defendió un programa legislativo que denominó la “Segunda Declaración de Derechos” (Roosevelt, 1944; véase también Sunstein, 2004; Sunstein y Barnett, 2004).<sup>5</sup> Roosevelt (1944) instó a que:

...si, como nos dice nuestra Constitución, nuestro Gobierno Federal fue establecido entre otras cosas para “promover el bienestar general”, es nuestro claro deber proporcionar esa seguridad de la que depende el Estado de bienestar [...]. Estos tres objetivos —la seguridad de la patria, la seguridad de nuestra forma de vida y la seguridad del seguro social— en mi opinión serían lo mínimo que podemos prometerle al pueblo americano. Constituyen un derecho que pertenece a cada individuo y a cada familia dispuesta a trabajar.

La segunda declaración de derechos propuesta por Roosevelt englobaba muchos de los derechos económicos y sociales incluidos después en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc).<sup>6</sup>

Un número notable de obras académicas estadounidenses discute el grado en el cual, a pesar del fracaso de Roosevelt y otros reformadores de la época por incorporar formalmente derechos sociales o económicos a la Constitución estadounidense, el *New Deal* alteró de forma fundamental el orden constitucional estadounidense en torno a ciertos principios sociales y económicos. Bruce Ackerman ha argumentado que el *New Deal* constituyó un “momento constitucional” durante el cual “un movimiento amplio de opinión transformadora consiguió la autoridad para establecer aspectos importantes del programa político” (1998, p. 409). Él y otros han sugerido en ese sentido que ciertas leyes marco, como las de derechos civiles, han establecido derechos económicos y sociales cuasi constitucionales, más allá de los tribunales, y argumentan que “la ley hito supera la enmienda clásica como forma de creación legislativa superior y más apropiada para la América moderna” (Ackerman y Nou, 2009).<sup>7</sup> Otros han argumentado que si bien

5 La Segunda Carta de Derechos de Franklin Delano Roosevelt incluía el derecho a un salario vital, servicios médicos, educación y seguridad social, entre otros.

6 Declaración Universal de los Derechos del Hombre, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810, p. 71 (1948).

7 Ciertas leyes “penetran con éxito en la cultura institucional y normativa públicas de una manera profunda. Esas son las que llamamos *superleyes*” (Es-kridge y Ferejohn, 2001).

la era del *New Deal* fomentó una jurisprudencia que confería autoridad constitucional al Congreso para regular cuestiones económicas y sociales, también quedó “establecido que la Constitución no dice nada desde el punto de vista sustantivo sobre regulación y redistribución económicas, y las deja al libre juego del proceso político” (Forbath, 2009, p. 57).

Con independencia de si consideramos o no la legislación social importante de Estados Unidos, por ejemplo los servicios de salud para los pobres o el sistema de vivienda subsidiada, como parte de esas “superleyes”, hay algo claro: no hay una conciencia o un compromiso en materia de derechos sociales que haya permeado el sistema judicial estadounidense. Ni siquiera hay un conjunto mínimo de derechos a la asistencia social que los tribunales o el público entiendan como definidos u ordenados por la Constitución. Eso ha quedado bien claro en los recientes debates sobre reforma al sistema de salud pública (Darling, 2009), o en el conflicto actual entre los tribunales federales de circuito que están decidiendo las demandas de constitucionalidad contra la ley de salud. La principal cuestión (plantada por 26 estados) en todas esas demandas ha sido la competencia del Congreso para aprobar las reformas, teniendo en cuenta que el sistema federal estadounidense solo autoriza al Congreso a actuar en las áreas definidas explícitamente por la Constitución. Por consiguiente, con respecto a esas reformas, el único papel de los tribunales es determinar si la llamada “cláusula de comercio” de la Constitución estadounidense, que permite al Congreso intervenir cuando se vea afectado el comercio interestatal, es un fundamento apropiado.<sup>8</sup> Así, desde una perspectiva constitucional, el asunto queda reducido a una cuestión sobre la autoridad del Congreso para regular el comercio y no remite a un debate sobre los derechos individuales.

Es de anotar que muchos de los derechos contenidos en la Segunda Declaración de Derechos de Roosevelt fueron originalmente reclamados por el movimiento afroamericano por la libertad, una corriente del cual recibiría después el nombre de Movimiento en pro de los derechos civiles (Anderson, 2003). Muchos líderes reputados del movimiento apoyaron una estrategia de derechos humanos que incluyera un grupo completo de derechos económicos y sociales. Pero la combinación de un racismo arraigado y virulento, con la histeria de la

8 *New Jersey Physicians, Inc. vs. President of the United States*, 653 F.3d 234 (3d Cir. 2011); *Virginia vs. Sebelius*, 656 F.3d 253 (4th Cir. 2011); *Liberty University, Inc. vs. Geithener*, —F.3d—, 2011 WL 3962915 (4th Cir. 2011); *Thomas More Law Center vs. Obama*, 651 F.3d 529 (6th Cir. 2011); *Baldwin vs. Sebelius*, 654 F.3d 877 (9th Cir. 2011); *Florida vs. U.S. Dept. of Health and Human Serv.*, 648 F.3d 1235 (11th Cir. 2011); *Seven-Sky vs. Holder*, 661 F.3d 1 (D.C. Cir. 2011).

Guerra Fría sobre la cuestión del socialismo, ocasionó una reacción tan profunda que el movimiento acabó por restringir sus fines a la esfera civil y política (Anderson, 2003). Al mismo tiempo, las fuerzas políticas que respaldaron esas divisiones raciales y las preocupaciones sobre la soberanía estadounidense (Henkin, 1995) llevaron a Estados Unidos a adoptar formalmente la posición, defendida por Eleanor Roosevelt, de que “el Gobierno de Estados Unidos no considera que los derechos económicos, sociales y culturales impliquen una obligación para los estados de garantizar el goce de esos derechos mediante una acción pública directa” (Whelan, 2005).

A pesar de alguna jurisprudencia progresista sobre los derechos de los pobres durante las décadas de los sesenta y setenta (Albisa y Schultz, 2009), este contexto histórico básico no cambió y los tribunales estadounidenses nunca se ocuparon en serio de la cuestión de los derechos económicos y sociales. El derecho a la educación es la excepción más destacada. Este derecho es reconocido por todas las constituciones estatales en Estados Unidos. Si bien ese reconocimiento amplio en todo el país es muy positivo, la descentralización de la educación produjo grandes variaciones sobre el ámbito del derecho de un estado a otro. Teniendo en cuenta cómo está organizada y estructurada en la actualidad la educación en Estados Unidos, esto no sorprende. No hay un sistema nacional de educación y los estados no tienen en gran medida sistemas totalmente centralizados que cubran todo su territorio. En lugar de eso, los municipios gestionan el sistema educativo mediante unos 15.000 distritos escolares, sujetos a alguna clase de supervisión en la esfera estatal (Miller, 2008). Sin embargo, a diferencia de áreas como los servicios de salud o la asistencia social básica, hay un núcleo mínimo común exigido por la ley en todos los estados, del que forma parte el acceso universal y también algún grado de protección constitucional estatal.

Ese enfoque fragmentado de los derechos es el resultado de la historia de la educación en el país. Como se explica después, la relación única de Estados Unidos con la educación (única al menos de dos formas: está profundamente descentralizada a diferencia de otros países con perfiles sociales y económicos parecidos, pero es reconocida como un derecho a diferencia de casi todas las otras cuestiones económicas y sociales en el país) es resultado del movimiento de las escuelas públicas a comienzos del siglo XIX. Los cambios posteriores serios en la educación fueron catalizados por el movimiento de los derechos civiles estadounidenses de mediados del siglo XX. Los pronunciamientos judiciales y la capacidad de implementarlos solo pueden comprenderse en el contexto de estos procesos sociales.

# Historia del derecho a la educación en Estados Unidos

## Las escuelas públicas

Cabe argumentar que el movimiento de las escuelas públicas a comienzos del siglo XIX fue el primero originado en Estados Unidos en defensa de un derecho social. En la época de la Colonia, Estados Unidos, como otras colonias británicas, se caracterizó por una fragmentación de sistemas educativos gestionados por municipios y pueblos que decidían si tenían o no escuela y cómo financiarla. Esas escuelas no eran ni gratis ni abiertas a todos, y se financiaban mediante una combinación de impuestos y pagos de los padres: “La cantidad de educación escolar que recibía un niño estaba determinada en última instancia por su salud” y las escuelas coloniales solían excluir a las minorías raciales y, en muchas ocasiones, a las niñas (o limitaban sus oportunidades educativas) (Kaestle, 2007).

El movimiento de las escuelas públicas se convirtió en una red nacional, si bien primordialmente de base urbana, de reformadores hacia principios de 1800, pero la escolaridad gratuita universal todavía era una realidad lejana (Kaestle, 2007). Los padres pudientes continuaban enviando sus hijos a escuelas privadas, en Estados Unidos y en el extranjero, y escuelas independientes, que dependían de la filantropía privada, acogían a los niños pobres. El movimiento continuó creciendo, alimentado por la creencia de que un país joven necesitaba una ciudadanía educada, y por la preocupación por la asimilación de los nuevos inmigrantes (Taylor, 1836).

En los centros urbanos, el movimiento de las escuelas comunes buscó integrar esas escuelas gratuitas independientes, de financiación privada, en un sistema financiado públicamente, y en las áreas rurales los reformadores defendieron las escuelas gratuitas financiadas solo mediante impuestos a la propiedad inmobiliaria (Kaestle, 2007).

Durante el periodo de 15 años de 1838 a 1853, la mayoría de los estados del noreste [...] y del ‘viejo’ noroeste (Ohio, Indiana, Illinois, Iowa, Michigan y Wisconsin) autorizaron el cargo de superintendente escolar y les exigieron a las ciudades proporcionar escuelas totalmente gratuitas mediante impuestos a la propiedad (Kaestle, 2007).

Eso tuvo que enfrentar la oposición de los activistas antiimpuestos, defensores de una intervención limitada del Gobierno, y también de los grupos religiosos, que estaban preocupados porque las escuelas públicas fueran contrarias a sus creencias (Kaestle, 2007). Solo después de la Guerra Civil se adoptaron de manera generalizada las escuelas de



financiación pública en el sur de Estados Unidos. Las escuelas públicas eran ya la regla a principios del siglo XX en todo el país.

Sin embargo, las victorias para el movimiento fueron logradas estado por estado, sin que hubiera una estrategia fuerte para nacionalizar la educación. El modelo institucional que se produjo en la práctica fue uno en el que los impuestos locales a la propiedad financiaban las escuelas y había control local. Ese modelo se convirtió en el fundamento del sistema educativo actual en Estados Unidos (Miller, 2008).

Tras el desarrollo de ese movimiento social, el derecho a la educación se incorporó a las constituciones de los estados, por etapas. Entre 1776 y 1834, más o menos la mitad de los estados habían incluido cláusulas sobre educación en sus constituciones. Aunque muchos “tendían a reconocer la importancia de una ciudadanía educada para la sociedad”, durante el fin de ese periodo varios estados impusieron obligaciones más concretas a los legisladores estatales con respecto a la creación y la financiación de las escuelas (Trachtenberg, s. f., p. 2). Entre 1835 y 1912, muchos estados se incorporaron a la Unión e incluyeron cláusulas sobre educación en sus constituciones iniciales. Otros, que ya estaban en la unión, añadieron disposiciones:

Este periodo, que es sin duda el más activo con respecto a las normas estatales sobre educación, estuvo dominado por normas que asignaban una responsabilidad mucho más explícita a los estados y sus órganos legislativos con respecto al establecimiento, la financiación y la administración de sistemas de escuelas públicas gratuitas (Trachtenberg, s. f.).

Si bien el movimiento de las escuelas públicas debe considerarse en su conjunto como muy exitoso, el modelo fragmentado permitió y facilitó toda clase de discriminaciones basadas en la clase y la raza. En el sur de Estados Unidos, las escuelas segregadas fueron la regla hasta el caso histórico de *Brown vs. Board of Education* en 1954. A principios y mediados del siglo XX, el movimiento de los derechos civiles, liderado por afroamericanos, comprendió la importancia de la educación para la igualdad y la libertad, y convirtió la educación integrada en una de sus exigencias fundamentales. Para 1954, los segregacionistas seguían defendiendo ferozmente el sistema que permitía una escolaridad inferior y separada para los niños negros, pero el movimiento de los derechos civiles había cambiado la psique estadounidense y las encuestas mostraban que la mayoría de los blancos del país sentían que la segregación en la educación debía terminar.<sup>9</sup>

---

9 Véase *Snapshots in Time: The Public in the Civil Rights Era*. Recuperado de <http://www.publicagenda.org/civilrights/civilrights.htm>

Así, a pesar del vacío general en torno a los derechos sociales y económicos, y de las reiteradas negativas del Tribunal Supremo de Estados Unidos a reconocer esos derechos,<sup>10</sup> y también de la enorme resistencia de los estados del Sur a la integración racial, el Tribunal anunció por fin en 1954 que:

Hoy la educación es tal vez la función más importante de los gobiernos locales y estatales [...]. Es necesaria para el desempeño de nuestras responsabilidades públicas más básicas [...]. Es el fundamento mismo de la buena ciudadanía. Hoy es el principal instrumento para despertar en el niño valores culturales, para prepararle para la formación profesional venidera y para ayudarle a ajustarse de forma normal al entorno. En esta época, es dudoso que quepa esperar razonablemente que un niño tenga éxito en la vida si se le niega la oportunidad de tener educación.<sup>11</sup>

A pesar de esa defensa vigorosa de la educación, de la organización social en torno al tema y de las demandas legales, el marco básico de financiación y control locales no se ha cuestionado de forma seria y las escuelas siguen ligadas a los impuestos locales a la propiedad inmobiliaria. En consecuencia, el sistema educativo estadounidense, en su núcleo, estaba y sigue estando severamente marcado por la riqueza y las desigualdades de raza. Además, aun cuando los estados han abordado las desigualdades, como en algunas de las sentencias que se describen más adelante, la gran mayoría de las desigualdades entre los estados solo puede resolverse en la esfera nacional (Miller, 2008). Esas cuestiones estructurales, que surgieron del proceso social de su momento, continúan influenciando, limitando y configurando los “parámetros de lo posible” en la realización del derecho a la educación en Estados Unidos.

### Idoneidad del uso de los tribunales para la educación

El uso de los tribunales desde mediados del siglo XX para reclamar el derecho a la educación en Estados Unidos suele estudiarse como una corriente consistente, en general, de tres olas: los casos relativos a la equidad según la cláusula de igualdad de protección de la Constitución Federal, los casos relativos a la igualdad conforme a las cláusulas

10 Véase, por ejemplo, *Lindsay vs. Normet*, 405 U.S. 56, 74 (1972) (“No menospreciamos la importancia de la vivienda digna, segura y salubre. Pero la Constitución no proporciona remedios judiciales para todo mal social y económico. No vemos en ese documento ninguna garantía constitucional de acceso a la vivienda de una calidad particular [...] En ausencia de un mandato constitucional, la garantía de una vivienda adecuada y la definición de las relaciones entre propietarios y arrendatario son funciones legislativas y no judiciales”).

11 *Brown vs. Board of Education*, 347 U.S. 483, 493 (1954).

de igualdad de protección y de educación estatales, y los casos sobre idoneidad de la educación y la financiación según las cláusulas constitucionales de los estados.

La primera ola de demandas sobre la educación denunció las desigualdades de financiación educativa por alumno conforme a la cláusula federal de protección de la igualdad. Al inicio, esa estrategia fue exitosa, y en *Serrano vs. Priest*, en 1971, el Tribunal Supremo de California declaró que el derecho a la educación era un interés fundamental análogo al derecho al voto protegido por la Constitución federal, de forma que solo un interés estatal imperativo podía justificar las clasificaciones por nivel de ingresos efectuadas por un estado que interfirieran con ese derecho.<sup>12</sup>

En 1973, en *San Antonio Independent School District vs. Rodríguez*, el Tribunal Supremo rechazó el incipiente derecho a la educación declarando que un sistema de financiación escolar basado en impuestos a la propiedad inmobiliaria era constitucional siempre y cuando no privara a los estudiantes de alguna oportunidad educativa.<sup>13</sup> Después, en una decisión esquizofrénica en el caso *Plyer vs. Doe*, el Tribunal destacó que el derecho a la educación no estaba garantizado por la Constitución federal, al mismo tiempo que anulaba una ley estatal que excluía a los niños inmigrantes indocumentados del sistema escolar público.<sup>14</sup> Por tanto, según la Constitución federal, el derecho a una educación “mínimamente adecuada” es una cuestión irresoluta,<sup>15</sup> y si existe, es increíblemente débil.

En consecuencia, después de 1973, en la segunda ola, los defensores de los derechos atacaron la igualdad de los sistemas de financiación escolar conforme a las cláusulas de igualdad de protección o educación consagradas en las constituciones de los estados federados. Esa estrategia tuvo resultados diversos, ya que los tribunales estatales declararon la constitucionalidad de los sistemas de financiación escolar en 9 de 16 casos. En la tercera ola de demandas judiciales sobre educación, que comenzó en 1989 —y está actualmente en desarrollo—, los defensores de los derechos han demandado la idoneidad de la educación apoyándose en las cláusulas sobre educación de las constituciones estatales y han tenido mucho más éxito. Algunos comentaristas han criticado la tercera ola alegando que es una función inapropiada de los tribunales definir cuál es la “idoneidad” de una política, mientras que otros han

12 5 Cal. 3d 584, 604-18 (1971).

13 411 U.S. 1, 54-56 (1973).

14 457 U.S. 202, 221–25 (1982).

15 *Papsan vs. Allain*, 478 U.S. 265, 285 (1986).

afirmado que permite a los tribunales devolver a los órganos legislativos las decisiones concretas sobre la financiación, a diferencia de lo que ocurría con los casos sobre igualdad, que ataban a los legisladores a fórmulas mucho más restrictivas.

## Estudios de caso: casos recientes sobre educación en los cuatro estados considerados

Casi todos los estados han visto cuestionada la constitucionalidad de su sistema de financiación escolar, y más o menos en la mitad de ellos los tribunales supremos han determinado la inconstitucionalidad de esos sistemas (Kramer, 2002, p. 6). Los modelos económicos indican que en los estados en los que los tribunales encontraron inconstitucionales los sistemas de financiación escolar el gasto ha aumentado un 23 % en comparación con aquellos en los que no hubo sentencia de inconstitucionalidad (Rothstein, 2000, p. 73; véase Banks, 1992, pp. 153-154). Sin embargo, el debate está abierto y los datos son contradictorios en cuanto a si el aumento de financiación ordenado por los tribunales mejora necesariamente el desempeño académico de los estudiantes.

Esta sección describe los efectos y el contexto de los casos sobre idoneidad educativa en los estados de Texas, Nueva York, Kentucky y Nueva Jersey.

### Texas

Texas ha generado un gran número de procesos judiciales sobre financiación escolar, desde 1973, cuando los demandantes del distrito escolar de Edgewood presentaron un caso basado en la cláusula federal de igualdad de protección<sup>16</sup> para ocuparse de las enormes desigualdades de financiación. Perdieron el caso ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos, que declaró que conforme a la Constitución federal, la educación no es “un derecho o una libertad fundamental”, y rechazó cualquier demanda salvo que el “sistema no proporcionara a todos los niños una oportunidad de adquirir las habilidades mínimas necesarias para gozar de los derechos de libertad de expresión y plena participación en el proceso político”.<sup>17</sup> El salvamento de voto del magistrado Marshall señaló que los reformadores podrían buscar todavía “revisar los sistemas estatales de financiación escolar a partir de las normas constitucionales del estado”.<sup>18</sup>

16 *Rodríguez vs. San Antonio Independent School District*, 411 U.S.1 (1973).

17 411 U.S., p. 37.

18 411 U.S., p. 133 n. 100.

Los defensores de los derechos presentaron en consecuencia un nuevo caso, *Edgewood Independent School District vs. Kirby*,<sup>19</sup> en el que denunciaban el sistema de financiación escolar basado en tributos a la propiedad inmobiliaria basándose en la Constitución de Texas. Argumentaron que ese sistema de financiación violaba dos de sus cláusulas, la de igualdad de protección y la de educación, debido a las amplias desigualdades de asignación financiera por alumno, en paralelo con las disparidades de riqueza inmobiliaria de un distrito a otro. De hecho, el impuesto a la propiedad inmobiliaria variaba entre 20.000 dólares por alumno a 14 millones de dólares en el otro extremo.<sup>20</sup> Los demandantes ganaron el caso en primera instancia ante el Tribunal Supremo de Texas; sin embargo, ejecutar la sentencia fue complicado y requirió numerosas intervenciones judiciales. Aunque el órgano legislativo aumentó la financiación en 500 millones de dólares, los demandantes denunciaron que era insuficiente porque se mantenía la misma estructura tributaria que garantizaba las disparidades existentes. En *Edgewood II*,<sup>21</sup> el Tribunal Supremo de Texas estuvo de acuerdo con los demandantes y le solicitó al órgano legislativo crear un nuevo sistema. El siguiente intento del órgano legislativo, que implicaba un impuesto estatal a la propiedad distribuido por igual entre cada estudiante de cada distrito, fue demandado por los residentes de los distritos más ricos y encontrado inconstitucional en *Edgewood III*,<sup>22</sup> basándose en que la Constitución estatal requería también la aprobación de los votantes locales para aprobar tributos sobre la propiedad dirigidos a las escuelas. El tercer intento del órgano legislativo fue declarado constitucional en *Edgewood IV*.<sup>23</sup> El nuevo sistema fue diseñado para conseguir neutralidad fiscal; mejora la equidad y la idoneidad de la financiación escolar, estableciendo una suma básica garantizada por alumno, según una fórmula que consideraba un tributo mínimo a la propiedad y luego fondos adicionales por cada centavo extra de tributo a esta. También había un tope para los distritos más ricos, implementado mediante una variedad de opciones, como la consolidación con distritos más pobres (Imazeki y Reschovsky, 2003). Pero la batalla política estaba lejos de terminar. En 2001, los distritos más ricos presentaron un caso basado en la Constitución estatal en la que cuestionaban la autoridad del

19 777 S.W.2d 391 (1989).

20 *The Basics of Texas Public School Finance*, Texas Association of School Boards, 1996.

21 804 S.W.2d 491 (1991).

22 826 S.W.2d 489 (1992).

23 893 S.W.2d 450 (1995).

estado para rediseñar la financiación escolar de esta forma. En 2003, el Tribunal Supremo reexaminó el caso, *West Orange-Cove Consolidated vs. Nelson*,<sup>24</sup> y se sumaron al proceso nuevos demandantes de los distritos pobres, que alegaban que el sistema de financiación de Texas seguía siendo inadecuado.

En un duro golpe, tras décadas de esfuerzos en litigio, en 2005 el Tribunal Supremo de Texas determinó que el sistema era inconstitucional debido a los límites que tienen las autoridades estatales para aprobar impuestos a la propiedad inmobiliaria aplicables en todo el estado. El Tribunal determinó también que el sistema de desigualdades no violaba el derecho a la educación. El Tribunal declaró que los distritos deben ser solo “razonablemente capaces de proporcionar a sus estudiantes una oportunidad significativa de adquirir los conocimientos y habilidades necesarias contenidos [...] en los requisitos curriculares”. A pesar de los déficits educativos del sistema, el Tribunal se apoyó en los controvertidos puntajes de las pruebas estandarizadas para llegar a esa conclusión.

Los investigadores han realizado al menos dos estudios de “idoneidad” de costos para Texas a fin de mostrar la necesidad de financiación.<sup>25</sup> En 2006, el órgano legislativo de Texas reformó la estructura tributaria y los flujos de financiación para las escuelas, y recurrió a fuentes como los tributos al tabaco para solucionar las insuficiencias. Hay consenso entre los educadores de que las reformas de 2006 al sistema de financiación, aunque fueron útiles en ciertos sentidos, fueron insuficientes.

Durante los cinco años siguientes a la reestructuración de las leyes de 2006, no hubo acciones judiciales. Sin embargo, en 2011, como respuesta a la recesión económica, el órgano legislativo recortó 5.400 millones de dólares del presupuesto para educación; esos recortes, que equivalían al 8% del presupuesto, generaron una nueva coalición de 443 distritos escolares, la Texas Taxpayer and Student Fairness Coalition, y una nueva demanda, *Texas Taxpayer & Student Fairness Coalition, et al. vs. Michael Williams, et al.* En febrero de 2013, el Tribunal determinó que los niveles de financiación eran inconstitucionales y declaró en concreto que esta era inadecuada para cumplir con el fin constitucional estatal de difundir el conocimiento general. En mayo de 2013, el órgano legislativo aumentó la financiación en otros 3.600 millones de dólares, pero el Tribunal decidió una vez más, en agosto

24 107 S.W.3d 558.

25 Véase [http://www.schoolfunding.info/states/tx/lit\\_tx.php3](http://www.schoolfunding.info/states/tx/lit_tx.php3)

de 2014, que los niveles de financiación seguían siendo deficientes e inconstitucionales. En este momento el caso está en apelación.

Aunque la Coalition to Invest in Texas Schools se formó en 2004, parece no haber estado activa en periodos sostenidos de tiempo (tal vez no más de un año). La Texas Taxpayer and Student Fairness Coalition, que se formó después, parece estar compuesta de distritos escolares (a diferencia de las coaliciones de Nueva Jersey y Kentucky, que fueron impulsadas por padres, como se explica en los estudios de caso después) y fue creada para intervenir en los procesos judiciales. Por tanto, los esfuerzos de la sociedad civil en Texas para garantizar el cumplimiento no parecen haber sido ni tan visibles ni tan firmes como en otros estados; de hecho, los esfuerzos parecen haber estado impulsados por las demandas judiciales y por la comunidad de investigadores. Sin embargo, incluso si la cuestión ha estado enredada en los tribunales durante décadas, alternando victorias y derrotas, los casos crearon presión al órgano legislativo e influenciaron las reformas de 2006 como respuesta a la inacción judicial, así como la restauración de los recortes en 2013. Por tanto, podríamos ver que el uso de los tribunales, sin la acción de un movimiento social más general, fue capaz de aumentar la financiación, pero incapaz de crear cambios importantes y sostenibles.

## Nueva York

En 1995, en *Campaign for Fiscal Equity vs. State of New York*, el Tribunal Supremo del estado determinó que su Constitución requería ofrecer a todos los niños una educación básica sólida, consistente en “habilidades de lectura, cálculo y verbales básicas, necesarias para que los niños puedan actuar en última instancia como participantes cívicos capaces de votar y ser miembros de un jurado”.<sup>26</sup> Como señaló de nuevo otra vez el Tribunal en 2003: “Por tanto, señalamos que una educación básica sólida no se limita a enseñar habilidades, sino habilidades dirigidas a satisfacer un fin práctico: la participación cívica significativa en una sociedad contemporánea”.

El tribunal declaró explícitamente que para conseguir esto se requerían unas instalaciones físicas apropiadas, el acceso a instrumentos de aprendizaje (como mesas, sillas y textos mínimamente actualizados) y la enseñanza adecuada de un currículo razonablemente actualizado por profesores con una formación sólida.<sup>27</sup> El Tribunal de Instancia, al que se le devolvió el proceso, determinó que Nueva York estaba

26 86 N.Y.2d 307, 3016 (1995).

27 86 N.Y.2d, p. 317.

violando ese estándar. Aunque las conclusiones fueron rechazadas por el Tribunal de Apelación, que estableció que la educación de 8º grado era apropiada, el Tribunal Supremo del Estado declaró que esa situación era de hecho una violación de sus deberes constitucionales.<sup>28</sup>

Los tribunales superiores de Nueva York estudiaron una compleja variedad de insumos y resultados (como las puntuaciones de pruebas estandarizadas y las tasas de graduación). Sin embargo, en última instancia, la victoria de los demandantes se basó en un hecho simple:

Los demandantes han ganado aquí debido a una combinación única de circunstancias: las escuelas de la ciudad de Nueva York tienen los estudiantes más necesitados del estado y los costos locales más altos, y sin embargo reciben una de las menores financiaciones por estudiante y tienen algunos de los peores resultados.

Tras señalar un desajuste persistente entre las necesidades de los estudiantes y los flujos de recursos, como profesores de calidad, en 2003 el tribunal ordenó una medida que contenía tres órdenes: 1) el Estado debía verificar “los costos reales de proporcionar una educación básica sólida en la ciudad de Nueva York”; 2) el Estado debe reformar el sistema de financiación para garantizar que “todas las escuelas de la ciudad de New York tendrán los recursos necesarios para proporcionar la oportunidad de una educación básica sólida”, y 3) las nuevas reformas “deberían garantizar un sistema de control y responsabilidad para evaluar si las reformas proporcionan de hecho la oportunidad de una educación básica de calidad”.<sup>29</sup> Esa medida requirió 1.930 millones de dólares adicionales de financiación para las escuelas de la ciudad.

El caso fue producto de una campaña vibrante y fuerte, con estrategias de comunicación, jurídicas y de activismo: la Campaign for Fiscal Equity (CFE). La CFE, trabajando con una coalición muy amplia, convirtió las determinaciones de los procesos y las sentencias judiciales en normas que beneficiaron a los estudiantes de las escuelas públicas en todo el estado de Nueva York: la Education Budget and Reform Act de 2007, una ley que reformó el sistema de educación y financiación en el estado de Nueva York. La CFE trabajó para garantizar el cumplimiento de la sentencia. Le proporcionó a los creadores de las políticas públicas, a la prensa y al público informes detallados, bien fundamentados en los hechos, para que se adoptaran decisiones informadas sobre cuestiones importantes de política pública relacionadas con la adición de nuevos recursos de capital y operativos, y con nuevas medidas de control

28 Campaign for Fiscal Equity vs. State of New York, 719 N.Y.S.2d 475, 491-92 (2001).

29 Campaign for Fiscal Equity vs. State of New York, 100 N.Y.2d 893 (2003).



de la acción pública. También hizo que la cuestión siguiera teniendo visibilidad pública y relevancia desde una perspectiva política. Así, en 2007 parecía que sus esfuerzos habían sido exitosos.

Sin embargo, el CFE no había desarrollado un liderazgo fuerte en el ámbito comunitario ni contaba con la participación amplia o dedicada de los padres. Aunque se convocó a los padres y a los jóvenes para que acudieran a las marchas, se trataba de un modelo de activismo basado en coaliciones, en el que la mayoría de las personas involucradas en las decisiones y en su implementación eran defensores profesionales de los derechos. La estrategia de control de la responsabilidad pública se concentraba en el Gobierno y en la presión de defensores. Como señala la página web de la CFE: “Los efectos a largo plazo de las normas de control de la responsabilidad pública dependerán en gran medida de cuán firmes sean el Consejo de Directores, el comisionado para la Educación del estado y el Departamento de Educación del estado de Nueva York (NYSED) en su función de supervisión”.

La CFE no convirtió a los padres y a los estudiantes en partes centrales de la implementación y la supervisión, sino que permanecieron como beneficiarios de las acciones. Y pudo ser que el dinero se haya gastado mal. Michael Rebell, el director de Campaign for Fiscal Equity, declaró con respecto al control del gasto de los fondos: “Se han dispersado. No hay forma de saber qué se ha hecho con ese dinero, si se han conseguido cambios valiosos, si se está usando bien”.

Después de la crisis de 2002, Nueva York enfrentó, como muchos estados, varios recortes presupuestales. Los recortes a las escuelas han borrado la mayoría de los beneficios obtenidos por la CFE en términos de recursos y el asunto ha vuelto a llegar ante los tribunales.<sup>30</sup> Por tanto, el beneficio real no se sintió durante mucho tiempo, y si los cambios en el nivel de recursos mejoraron o no la enseñanza sigue siendo una pregunta sin responder. La CFE ha sido menos activa en los últimos años y el nivel de actividad que desplegó en el pasado no ha sido sostenible. Un mayor involucramiento de la comunidad y la sociedad civil habría sido muy valioso, en una época de austeridad impuesta, con estructuras económicas inequitativas.

## Kentucky

Kentucky ha tenido una de las intervenciones más exitosas en casos sobre financiación del derecho a la educación en el ámbito estatal. Junto con Nueva Jersey, se considera en general que ha tenido “las decisiones judiciales más audaces en favor de los derechos a la educación de

---

30 Véase <http://www.cfequity.org/>

los estudiantes”, aun si su cláusula constitucional sobre educación está “catalogada entre las más ‘débiles’” (Trachtenberg, s. f., p. 3). Marilyn Gittel, la politóloga de la Universidad de Nueva York, ha descrito la reforma de Kentucky como “la única reforma de ámbito estatal que ha sido resultado de una decisión judicial sobre financiación igualitaria”.

La actividad de iniciativa ciudadana sobre reforma de la educación comenzó mucho antes de que se presentara la demanda. Un gran compromiso en torno al tema de educación pública y activismo sentó las bases para la demanda judicial, la legislación resultante de ella y el trabajo a más largo plazo de implementar la sentencia y el sistema legal resultante. De hecho, si bien la decisión judicial surgió del Tribunal Supremo del estado en 1989, el grupo de base ciudadana dedicado a la educación comenzó su actividad diez años antes, como una comisión de ciudadanos nombrados por el Consejo Educativo para la Educación Superior de Kentucky (Kentucky Council on Higher Education), presidida por Edward Prichard. Esa comisión de ciudadanos ilustres elaboró un informe en el que se solicitaban cambios amplios en el sistema educativo de Kentucky. Después de que ni el gobernador ni el órgano legislativo del estado hicieran nada con respecto a las recomendaciones, los miembros de la comisión formaron el Comité Prichard, como organización independiente sin ánimo de lucro.<sup>31</sup> El grupo inicial estaba formado por ciudadanos muy respetados en sus comunidades y el Comité escogió a sus miembros adicionales con gran cuidado. Los invitados a formar parte de él eran inteligentes, conocedores del tema y tenían mucha experiencia en la organización política de la sociedad en el ámbito estatal o nacional. Por ejemplo, Edward Prichard fue un personaje importante en las administraciones de los presidentes Roosevelt y Truman, un recomendado de Felix Frankfurter, el magistrado del Tribunal Supremo, y un intelectual de renombre público; Dorothy Ridings fue presidente de la organización nacional League of Women de 1982 a 1986. De hecho, en los últimos veinte años solo ha habido un gobernador del estado que no haya sido en algún momento miembro del Comité Prichard.<sup>32</sup> Muchos de los miembros del Comité son expertos en organizar, crear y mantener redes estatales vibrantes, hacer presentaciones claras y realizar investigaciones efectivas. El Comité buscó muchos de sus miembros de entre la League of Women Voters y otros

31 Entrevista con Cindy Heine, directora ejecutiva asociada del Comité Prichard, 11 de agosto de 2011.

32 Entrevista con Susan Weston, abogada en asuntos de educación, 11 de agosto de 2011.

individuos de grupos locales que aportaron competencias valiosas a la organización.

El Comité Prichard trabajó para difundir información, elevar la conciencia pública y conseguir apoyo político para un cambio general en las escuelas de Kentucky. Planearon eventos de gran impacto, como un foro para los candidatos a las elecciones a gobernador que fue retransmitido en todo el estado, contrató publicidad gratuita en 200 periódicos para que los profesores conocieran su actividad e invitarlos a enviar sus ideas sobre reformas educativas (Sexton, 2004, p. 37). En 1984, el grupo organizó un foro de una sola tarde, simultáneo en todas las ciudades del estado, y consiguió la participación de líderes de cada uno de los 176 distritos escolares para que participaran en él (pp. 39-43). Casi 20.000 personas, que representaban a todos los distritos educativos estatales, acudieron a los 145 lugares de celebración del foro y se le pidió al gobernador que lo presentara en la televisión del estado. Esos foros les han dado a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones y vincularse con otras personas que comparten sus preocupaciones. A partir de esos foros el Comité identificó a líderes destacados de cada condado y les dio formación adicional.

En 1982, Edward Prichard y Robert Sexton se reunieron con los directores y los editores de dos de los periódicos más importantes del estado, que se comprometieron a darle espacio editorial al movimiento. Tres de los principales periódicos del estado dedicaron series de artículos a los problemas del sistema educativo de Kentucky y ganaron un premio Pulitzer. Eso produjo un importante debate antes de que se diera la decisión del Tribunal (Sexton, 2004, pp. 37-38). Las reuniones del Comité Prichard estuvieron abiertas a los medios de comunicación y fueron cubiertas en detalle por ellos, y los miembros del Comité hablaron a menudo con la prensa, filtraron historias y elaboraron editoriales; todos ellos se concentraron en llamar la atención sobre el problema de la educación y la necesidad de una reforma, no tanto en el Comité y sus asuntos (pp. 19-21). El panorama de los medios de comunicación era muy diferente en ese entonces, con pocas voces y medios, así que esas opiniones tenían una mayor probabilidad de ser oídas y respetadas.<sup>33</sup>

El Comité Prichard consiguió un apoyo amplio de la comunidad empresarial, así como de la conocida empresa petrolera Ashland Oil, y también de la Cámara de Comercio del estado, que reconoció la justificación económica de la reforma y su importancia para la competitividad estatal. Ashland Oil gastó importantes cantidades en anuncios publicitarios sobre la necesidad de una reforma educativa. Encuestas

---

33 *Idem.*

en el momento de la sentencia mostraron que, en todo el estado, los ciudadanos estaban dispuestos a pagar más impuestos si eso se plasmaba en mejoras en el sistema educativo.<sup>34</sup> Por tanto, se había realizado un trabajo de base social y político importante antes de la decisión judicial.

Robert Sexton, el director ejecutivo del Comité Prichard, también convocó a las administraciones de las escuelas, la conferencia católica, los lobistas de la educación, miembros de consejos escolares, líderes empresariales y otros, a que se sentaran juntos por primera vez, durante un periodo de dos o tres años, con la ayuda de un facilitador profesional.<sup>35</sup> Esas reuniones formaron una base común y un compromiso para trabajar juntos, incluso en medio de desacuerdos.<sup>36</sup> Ese grupo redactó un informe, que después inspiró la legislación adoptada por la Asamblea General.

Durante mediados y finales de los años ochenta, Sexton llevó a cabo cientos de presentaciones por todo el estado y el país, con datos relativos al dinero gastado en las escuelas y el mensaje de que Kentucky estaba en los últimos puestos de la lista.<sup>37</sup> La teoría del Comité, y de Sexton, era que había que hablar con todo el mundo y persistir.<sup>38</sup> El mensaje de Sexton señaló no solo que lograr una buena educación para los niños de Kentucky era un asunto socialmente importante, sino que también era esencial para el estado desde el punto de vista económico, porque en el futuro habría menos trabajo en el carbón y el tabaco. En consecuencia, era importante educar mejor a esos niños para que pudieran conseguir buenos trabajos y garantizar el progreso económico del estado, con lo que se garantizaba que la generación de más edad tendría los cuidados requeridos cuando envejeciera.<sup>39</sup> Así, el mensaje iba más allá del interés particular de los progenitores por la educación de sus propios hijos (Sexton, 2004, p. 7): estaba dirigido, y tenía acogida, a un sector más amplio de la población, no solo por ser un derecho, sino por razones prácticas que afectaban a todos. El propósito del Comité era conseguir un mayor desarrollo de la participación cívica y del apoyo a una causa que afectaba a toda la comunidad. Habría que señalar también que esos argumentos no solo se formularon —y tal vez ni siquiera lo hicieron en primera instancia— como cuestiones sobre

34 Entrevista con Cindy Heine, directora ejecutiva asociada del Comité Prichard, 11 de agosto de 2011.

35 Entrevista con Susan Weston, *cit.*, 11 de agosto de 2011.

36 *Ibid.*

37 Entrevista con Cindy Heine, *cit.*, 11 de agosto de 2011.

38 Entrevista con Susan Weston, *cit.*, 11 de agosto de 2011.

39 Entrevista con Cindy Heine, *cit.*, 11 de agosto de 2011.

derechos legales, sino más bien en términos más amplios como una cuestión de justicia y de en qué valores el Estado y la sociedad querían invertir en el futuro. Como describió Robert Sexton:

Los voluntarios y yo teníamos la sensación de que estábamos ocupándonos de algo más grande que mejorar las escuelas. Como ciudadanos, comprendimos que los problemas complejos y escabrosos que enfrentábamos, como otros en el resto de la nación, no los iba a solucionar la acción del Gobierno en solitario. Lo que se necesitaba era que los ciudadanos volvieran a invertir en su capital cívico, en las comunidades, las instituciones y las organizaciones sociales debilitadas. Creíamos que las soluciones requerían la movilización de las comunidades y de los individuos para que resolvieran sus propios problemas. A los voluntarios del Comité les parecía bien recurrir a las habilidades de los ciudadanos y animar a otros a hacer lo mismo para llamar la atención de la gente, para asumir responsabilidad y para enviar a aquellos con autoridad legal un mensaje de que también debían actuar (2004, p. 24).

En 1985, el Comité organizó un pequeño grupo de miembros del órgano legislativo para hablar con un defensor de la reforma educativa nacional durante una cena, lo que llevó al establecimiento de un subcomité legislativo sobre reestructuración escolar (Sexton, 2004, p. 51). A partir de 1987, el Comité usó las elecciones a gobernador del estado para mantener la educación en primera línea del debate político e invitar a los candidatos a un debate estatal.

En 1986, una demanda judicial titulada *Rose vs. Council for Better Education* fue presentada por sesenta y seis distritos escolares que pretendían una financiación más equitativa y apropiada conforme al mandato de la Constitución estatal, que dice que el órgano legislativo estatal debe proporcionar un “sistema eficiente de escuelas públicas en todo el estado”.<sup>40</sup> El abogado de los demandantes, Bert Combs, había sido antes gobernador de Kentucky y juez federal (Adams, 1993). En 1998, el juez de instancia dictó dos decisiones favorables a los distritos escolares y declaró inconstitucional el sistema estatal de financiación escolar. Además, definió qué significa el requisito constitucional de escuelas eficientes y apropiadas, identificando para ello la clase de competencias y conocimientos requeridos.<sup>41</sup>

Los líderes del órgano legislativo apelaron la decisión y el debate sobre las escuelas de Kentucky se intensificó más. En junio de 1989, el Tribunal Supremo de Kentucky ratificó la sentencia del Tribunal de

40 790 S.W.2d 186 (1989).

41 *Council for Better Educ. vs. Wilkinson*, No. 85-CI-1759, slip op., p. 4 (Franklin Cir. Ct., 31 de mayo de 1988).

Circuito y fue más allá al declarar inconstitucional todo el sistema de educación pública. Como anunció el Tribunal:

Para que no haya ninguna duda: el resultado de nuestra decisión es que todo el sistema de escuelas públicas de Kentucky es inconstitucional. No se sostiene que solo una parte del sistema escolar sea inválido y no estimamos que eso ocurra. Esta decisión aplica al ámbito total del sistema: a todas sus partes y componentes.<sup>42</sup>

El Tribunal continuó definiendo el contenido de qué es lo que la Constitución estatal le exige a un sistema escolar “eficiente”, y adoptó la definición del Tribunal de Instancia en su integridad.

Las características esenciales, y mínimas de un sistema “eficiente” de escuelas públicas incluían la igualdad de oportunidades educativas, una financiación apropiada y la supervisión.<sup>43</sup> El Tribunal determinó que la Constitución del estado impone “un deber absoluto en la Asamblea General de reformular y restablecer un nuevo sistema de escuelas públicas para la ciudadanía”,<sup>44</sup> y ordenó al órgano legislativo crear, empezando de cero, un nuevo sistema de educación para todo el estado antes del final de la siguiente legislatura, establecido el 15 de abril de 1990. En cumplimiento de ese mandato, la Asamblea General aprobó la ley de reforma de la educación de Kentucky — Kentucky Education Reform Act (KERA)—, con la colaboración y la presión de los ciudadanos, incluido el Comité Prichard. En palabras del secretario de Educación y Humanidades de la época, eso “representó la reestructuración más radical de la educación pública en este siglo” (Foster, 1999, p. 5). La ley creó estándares fundamentados en la responsabilidad pública de sus ejecutores y estableció una nueva gobernanza, lo que generó un cambio en el ámbito local a la hora de reducir la corrupción y promover el liderazgo escolar por méritos.<sup>45</sup> La ley se aprobó con contribuciones de los líderes del Comité Prichard y de los aliados que formó, como la Cámara de Comercio, que apoyó la parte tributaria de la ley. Con un apoyo público en favor de la reforma tan grande como el que mostraban las encuestas, la decisión del Tribunal funcionó también como una especie de justificación política, ya que se obligó al órgano legislativo a actuar. Ningún político perdió su curul por apoyar el proyecto de ley.

Desde Rose y la aprobación de la KERA, las escuelas de Kentucky han mostrado una mejora continua, según diversos indicadores, y el

42 790 S.W.2d, p. 215.

43 790 S.W.2d, pp. 212-13. Véase también Foster (1999, pp. 14-15).

44 790 S.W.2d, p. 215.

45 Entrevista con Cindy Heine, *cit.*

éxito inusual de Kentucky, que está lejos de ser un estado rico, ha sido ampliamente celebrado. De hecho, en 1998 la Fundación Ford y la Universidad de Harvard le concedieron al sistema educativo de Kentucky un premio a la innovación, el Innovations in American Government.

Ese triunfo se debió a un movimiento social vibrante en torno a la educación en Kentucky, liderado por el Comité Prichard. Este tuvo éxito no solo en canalizar socialmente la demanda judicial en su momento, gracias a diez años de organización social antes de la decisión, sino que también desplegó una actividad continua para hacer cumplir la sentencia e implementar la legislación mediante una variedad de medios. También reclutó coordinadores regionales que trabajaran por todo el estado y formó comités educativos para el desarrollo comunitario en los distritos escolares de Kentucky para fomentar la implementación de la KERA (Sexton, 2004, p. 84).

El Comité estuvo siempre disponible para los medios de comunicación, creó una “oficina de investigaciones” que ayudó a los periodistas a encontrar datos para sus artículos y les sugirió ideas para sus historias, y publicó guías para los periodistas en las que explicaba la ley (Sexton, 2004, p. 85). En 1991, ayudó a crear una asociación, la Partnership for Kentucky School Reform, que era un proyecto de organización nacional de los principales funcionarios directivos de la educación (pp. 93-94). Esa asociación realizó una campaña publicitaria de 1,5 millones de dólares para explicar los cambios al público, y el Comité creó un número telefónico gratuito para responder preguntas de la gente sobre el cambio (p. 85).

Asimismo, el comité creó otra asociación adicional, la Parents and Teachers Talking Together, que facilitó la discusión entre padres y profesores, y sirvió como oportunidad de formar a cientos de voluntarios que así se convertirían en facilitadores (Sexton, 2004, p. 88). Además, el Comité fundó un centro, el Commonwealth Institute for Parent Leadership, para aunar las actividades de movilización de los padres. El centro formó cientos de padres cada año y los graduados se convirtieron en voluntarios locales, siendo muchos de ellos elegidos a cargos en los consejos escolares de colegios y municipales (pp. 106-107).

En entrevistas con los activistas involucrados en esos esfuerzos, hubo varios factores que se citaron como relevantes para su éxito. En primer lugar, el trabajo se percibió como un esfuerzo unificado; el discurso público se concentró en mejorar los resultados de todos los niños en el estado. En segundo lugar, hubo una combinación de líderes respetados y organizadores competentes que decidieron que deseaban abordar el problema trabajando con el creciente grupo de padres líderes formados gracias al Comité Prichard. En tercer lugar, el movimiento

estuvo conectado con los medios de comunicación y abierto a ellos, lo que hizo que ganara credibilidad y que se formara conciencia pública del problema. En cuarto lugar, se reclutó a una variedad de interesados para apoyar el esfuerzo; entre ellos estuvo la comunidad empresarial, que aportó recursos importantes, como las campañas de publicidad generales. Por último, el grupo tuvo un compromiso con la investigación seria y la búsqueda de soluciones por consenso frente a los problemas educativos que encontraron; los entrevistados lo describen como una perfecta oportunidad para mejorar la educación en el estado.

Treinta años después de haberse formado, el Comité Prichard sigue siendo un lugar de coordinación y producción de la organización social y del activismo, y alardea de tener un centro de liderazgo para padres con lo que ellos llaman “un ejército formado” de 1.500 padres líderes listos para defender sus escuelas.

Puesto que Kentucky es un estado pequeño, con una población racialmente más homogénea que otros estados estadounidenses, y con menos varianza en riqueza,<sup>46</sup> reproducir ese esfuerzo en otros lugares, en entornos políticos y sociales más complejos, involucraría retos diferentes y potencialmente más difíciles. Como señaló uno de los abogados involucrados en los procesos judiciales de Kentucky, los distritos más ricos del estado estarían entre los más pobres de Nueva Jersey; un 60 % de los niños recibe almuerzos gratis o a precios reducidos, lo que hace que en ese estado el mensaje de que esos niños son de todos y que todos merecen algo mejor sea más convincente.<sup>47</sup> No obstante, la experiencia de Kentucky nos ofrece una perspectiva sobre cuáles son los procesos sociales que afectan al cumplimiento de las victorias legales sobre el derecho a la educación y merece un estudio desde el punto de vista de los movimientos sociales. Al mismo tiempo, y si bien Kentucky ha logrado mejoras significativas, sigue estando por detrás de los estados de las regiones más ricas del país. La organización de la ciudadanía en Kentucky parece haber cambiado fundamentalmente los “parámetros de lo posible” en ese estado. La cuestión sigue siendo, sin embargo, si las desigualdades nacionales requieren una solución más general —para el país en su totalidad— o si lo que se necesita es la adopción local de estrategias parecidas a las de Kentucky, que tengan en cuenta las circunstancias locales.

46 Entrevista con Susan Weston, *cit.*, 11 de agosto de 2011.

47 *Ibid.*



## Nueva Jersey

En 1973, el Tribunal Supremo de Nueva Jersey declaró, en *Robinson vs. Cahill*,<sup>48</sup> que la ley de financiación escolar de Nueva Jersey era inconstitucional porque violaba el requisito de una “educación integral y eficiente” recogido en la Constitución del estado. El estado fue lento a la hora de implementar las reformas en casos anteriores, lo que produjo más de una docena de decisiones judiciales. El caso más famoso en Nueva Jersey es *Abbott vs. Burke*. Presentado en 1981, en representación de niños de escuelas públicas de cuatro ciudades de Nueva Jersey, Abbott demandó la constitucionalidad del sistema estatal de financiación educativa por crear desigualdades inaceptables entre los barrios suburbanos ricos y los centros urbanos pobres que no podían cubrir las necesidades de sus estudiantes.

En 1985, el Tribunal Supremo de Nueva Jersey reconoció la complejidad del caso y lo remitió a las autoridades para una revisión administrativa especializada.<sup>49</sup> En 1990, una vez que los hechos fueron judicialmente establecidos, el Tribunal hizo una observación parecida a la de su homólogo de Nueva York y afirmó que “cuanto más pobre el distrito y mayores sus necesidades, menos cantidad de dinero tienen disponible y peor es la educación”.<sup>50</sup> Aunque la Corte se negó a declarar inconstitucional todo el sistema de financiación estatal de la educación (si bien dejó esto como una cuestión abierta que sentía que no se había decidido apropiadamente en ese momento), ratificó la decisión del juez administrativo de que los distritos de Abbott (28 en ese momento) no cumplían con su obligación de proporcionar una “educación integral y eficiente”.<sup>51</sup>

El Tribunal analizó la imposibilidad de proporcionar la misma financiación a los distritos pobres que a los ricos, y señaló que, teniendo en cuenta las necesidades más grandes de esos distritos pobres, equiparar la financiación podría no ser incluso el objetivo correcto, puesto que los estudiantes con mayores necesidades pueden requerir mayores recursos. Por tanto, el Tribunal le ordenó al órgano legislativo garantizar una financiación para los distritos de Abbott “sustancialmente equivalente” a la de los distritos más ricos de los alrededores y también garantizar programas complementarios apropiados dirigidos a solucionar las desigualdades extremas enfrentadas por los pobres.<sup>52</sup>

48 303 A.2d 273

49 100 N.J. 269 (1985).

50 119 N.J. 287 (1990).

51 *Idem.*

52 *Idem.*

Posteriormente, Nueva Jersey aprobó una ley sobre calidad de la educación, la Quality Education Act (QEA), que representaba solo un aumento modesto de la financiación y nada parecido a la paridad. Una vez más, los distritos de Abbott demandaron la cuestión en el marco de la decisión de 1990 y, tras la directriz aprobada por el Tribunal Supremo de Nueva Jersey, el Tribunal de Instancia decidió encargarse de desarrollar un registro completo de todos los hechos. Este Tribunal concluyó que, conforme a la orden de 1990, la QEA era inconstitucional en lo relativo a los distritos Abbott.

En 1994, el Tribunal Supremo de Nueva Jersey concordó con el Tribunal de Instancia y una vez más le ordenó al órgano legislativo del estado crear una equivalencia sustancial en la financiación y programas complementarios adecuados.<sup>53</sup> La segunda ley de financiación escolar provocada por la demanda Abbott fue otra ley de financiación y mejora del sistema escolar, la Comprehensive Education Improvement and Financing Act o (Ceifa). El Tribunal Supremo de Nueva Jersey volvió a ocuparse de la cuestión una vez más en 1997. Aunque dejó a criterio del estado la cuestión sobre la razonabilidad general de la Ceifa, determinó que el estado no había considerado las necesidades especiales y las desventajas de los pobres urbanos que vivían en los distritos Abbott y, por tanto, encontró que la Ceifa era inapropiada para cumplir con los requisitos constitucionales en esas áreas específicas.<sup>54</sup> El Tribunal ordenó una medida provisional y reafirmó en su orden que había que crear equivalencias sustanciales y programas complementarios hasta que esas necesidades pudieran evaluarse mejor.<sup>55</sup>

Además, en ese momento el Tribunal adoptó una intervención más directa y ordenó la paridad en la financiación, lo que llevó a un aumento inmediato de la asistencia de US\$ 246 millones. Al pasarle ahora al estado la carga de la prueba, esa orden seguiría en vigor hasta que este pudiera “demostrar convincentemente” que los niños de las escuelas urbanas pobres podían obtener una educación apropiada con una financiación inferior a la paritaria.<sup>56</sup> El Tribunal de Instancia, al que se le devolvió el pleito, recibió la orden de desarrollar un registro con evidencias sobre la necesidad de programas suplementarios y de mejoras primordiales en las instalaciones.

El Tribunal, en apariencia frustrado por la falta de respuesta del estado, decidió asumir un papel más activo y ordenó programas

53 136 N.J. 444 (1994).

54 149 N.J. 145 (1997).

55 *Idem.*

56 *Idem.*

específicos (entre ellos educación temprana) y gastos en infraestructura escolar.<sup>57</sup> Asimismo, creó un proceso para que los distritos individuales buscaran fondos adicionales en caso de necesitar mayor apoyo.<sup>58</sup> Ese grado de intervención judicial no había tenido precedente en los casos de financiación escolar, pero es evidente que atendía varias necesidades imperativas e incuestionables. Además, ninguno de los casos sobre financiación escolar abordó la necesidad de dirigirse a los más desfavorecidos con asistencia adicional de manera tan directa como lo hicieron las decisiones Abbott.

Aun así, incluso con ese nivel de especificidad y participación del Tribunal, el cumplimiento demostró ser complicado. Durante la siguiente década, las partes volvieron repetidamente a los tribunales para resolver disputas y desacuerdos. Algunas de las intervenciones estuvieron relacionadas con aspectos específicos de las medidas judiciales, como si el estado estaba dándole a los distritos Abbott todos los elementos de un programa de educación preescolar de calidad.<sup>59</sup> Hubo intervenciones parecidas con respecto a la construcción de escuelas, a limitaciones presupuestales cuando el estado tenía restricciones fiscales y a la manera como se emprendió la mediación. Esto puede verse simultáneamente como un éxito y un fracaso desde la perspectiva de la implementación. Por un lado, las decisiones del Tribunal han sido eludidas en algunos casos y cumplidas en otros; por el otro, es un camino embrollado y conflictivo hacia la reforma institucional.

Tal vez buscando escapar del intenso nivel de involucramiento del Tribunal, en 2008 el órgano legislativo hizo otro intento por cumplir con Abbott mediante una nueva ley de financiación escolar, la School Funding Reform Act (SFRA). Tras la aprobación de la SFRA, el Estado buscó una opinión del Tribunal para que declarara que esta cumplía con todos los requisitos constitucionales y que la implementación de las decisiones previas a Abbott “ya no era necesaria”. Después de remitir el asunto a otra autoridad y del desarrollo de un registro de los hechos, el Tribunal declaró la SFRA constitucional para todos los distritos, pero ordenó que la nueva fórmula estuviera totalmente financiada durante tres años y que después fuera revisada en profundidad para determinar si estaba cumpliendo los estándares constitucionales o necesitaba ajustes.<sup>60</sup> En esas condiciones, el Tribunal retiró el requisito de paridad y de financiación adicional para los distritos Abbott.

---

57 153 N.J. 480 (1998).

58 *Idem.*

59 163 N.J. 95 (2000).

60 199 N.J. 140; 971 A.2d 989 (2009).

En 2010, el estado incumplió sus compromisos y recortó en un 14 % la ayuda estatal en aplicación de la fórmula SFRA. Una vez más, se le pidió al Tribunal intervenir. Remitido el asunto a un juez de instancia, este determinó que la fórmula SFRA estaba financiando insuficientemente en un 19 % las escuelas, y no apoyaba los programas necesarios para satisfacer los estándares académicos del estado. En 2011, el Tribunal Supremo determinó que los recortes crearon daños “importantes y de consecuencias inevitables” a los niños en riesgo y los describieron como un “golpe real significativo y sustantivo” al derecho a la educación. Una vez más, el Tribunal ordenó al órgano legislativo financiar completamente la fórmula para 2012 en 31 áreas urbanas de gran necesidad. Transcurridos más de veinte años desde la presentación original del caso, los esfuerzos por lograr el cumplimiento continúan.

Esos vigorosos esfuerzos dirigidos al cumplimiento no han solucionado todas las deficiencias educativas en los distritos Abbott. No obstante, las distancias entre logros de los estudiantes se han reducido. De 1999 a 2007, los puntajes en las pruebas de matemáticas entre los distritos Abbott y no Abbott se redujeron de 31 puntos a 19, por dar un ejemplo (Policy, 2009). A medida que los estudiantes se hacían mayores, los efectos en las distancias entre los logros estudiantiles se hacían cada vez más pequeños (por ejemplo, la distancia entre logros no se reducía en las escuelas de secundaria), pero Nueva Jersey tiene la tasa de graduación de la escuela secundaria para varones afrodescendientes más alta del país (un grupo que sufre de abandono escolar de forma desproporcionada frente al resto) (Policy, 2009). Sin embargo, no hay duda de que la diferencia de oportunidades entre los estudiantes pobres y los de clase media o ricos (en Nueva Jersey y también en el resto del país) sigue siendo aguda y plantea graves cuestiones morales sobre la equidad y la igualdad en la sociedad estadounidense.

Aunque el panorama es diferente al de Kentucky, Nueva Jersey también supuso un vigoroso esfuerzo de la sociedad civil para lograr la equidad en la educación. El Education Law Center (ELC) ha sido el brazo procesal de la sociedad civil de Nueva Jersey durante tres décadas, y ha estado siempre listo para regresar a los tribunales cuando fue necesario para garantizar la implementación. Por ejemplo, grupos como el Education Organizing Committee (SEOC), que tiene representación Newark (One Newark Educational Coalition) y Jersey City (Jersey City Educational Organizing Committee) trabajan para apoyar las campañas sobre educación en el estado. Esos grupos, unidos al ELC, forman la New Jersey Education Organizing Collaborative (NJEOC). La NJEOC apoya los esfuerzos de las bases sociales para implementar las reformas ordenadas en los casos Abbott por el Tribunal Supremo,

y aumentó la participación parental y comunitaria en las discusiones sobre política educativa. Esos esfuerzos de organización social y comunitaria fueron cruciales para mantener el apoyo a la implementación de Abbott. Paul Tractenberg, uno de los principales abogados en el caso Abbott, señaló en una entrevista por correo electrónico:

Aunque es cierto que hubo poca participación comunitaria organizada en los primeros años, en especial en el periodo de *Robinson vs. Cahill* (1970-1977), Abbott fue en cierta forma diferente aun en sus primeros años y es considerablemente diferente ahora. Hace cinco o seis años, Junius Williams, un defensor comunitario de vieja data y gestor del Education Law Center, creó el Abbott Leadership Institute [ALI]. El programa de ALI está diseñado para educar y movilizar a la comunidad para apoyar la implementación de Abbott, y lo ha hecho con considerable éxito, incluyendo la movilización de jóvenes. En tiempos más recientes, pero desde hace ya varios años, el Education Law Center lideró la creación de Our Children/Our Schools (Nuestros hijos/ nuestras escuelas) [NJEOC], una coalición de muchas organizaciones activistas, comunitarias y cívicas. Hay una reunión mensual con una agenda larga y sustantiva, y discusiones animadas que llevan a compromisos de acción. Aun así, es evidente que necesitamos ampliar y profundizar la participación de la comunidad y otros interesados. Si nuestro gobernador se sale con la suya [...] puede tener éxito en reconfigurar el Tribunal Supremo de Nueva Jersey a un punto en el que ya no proporcione ninguna guía constitucional significativa ni obligue a hacer cumplir los derechos constitucionales de los niños pobres.

Es de destacar el Abbott Leadership Institute, un instituto que sigue el modelo de Kentucky de formación de padres líderes. Aunque ha llegado a menos padres que Prichard (unos 500), todavía se lo considera generalmente como una de las estructuras más efectivas en el estado para exigir responsabilidad por la ejecución de las decisiones constitucionales dictadas por el Tribunal Supremo.

### **El papel de los movimientos sociales para hacer efectivas las victorias legales**

Los casos anteriores implican que la actividad de los movimientos sociales tiene un papel importante, cuando no esencial, para determinar el impacto de los tribunales y de las sentencias. A los esfuerzos en pro de la educación en Texas, a pesar de las ganancias iniciales, les ha ido considerablemente peor que a los de Kentucky, Nueva Jersey y Nueva York, donde los defensores han dedicado más tiempo y recursos a la movilización. Kentucky y Nueva Jersey han experimentado los efectos más profundos.

Por tanto, parece que el nivel y la forma de la participación del

movimiento social definieron en gran medida lo que era posible lograr mediante los tribunales. Expresado con mayor precisión, quizá la actividad de los movimientos sociales influenció los resultados en el sector educativo, y una parte de esa actividad fue acudir a los tribunales. Al mismo tiempo, las circunstancias sociales y políticas fueron elementos importantes para definir los logros de los movimientos sociales, y lo que pretendían los miembros de los movimientos. Para los defensores de los derechos en Kentucky, las circunstancias sociales y políticas adecuadas fueron tan importantes como la impresionante actividad que generaron, mientras que los defensores en Nueva York tuvieron circunstancias adversas que disiparon su increíble victoria en medio de la crisis económica. Eso es congruente con numerosas obras académicas que tratan de la naturaleza relativamente sensible a la política del sistema judicial estadounidense (véase, por ejemplo, Kagan, 2003). También se ajusta a los ejemplos históricos más antiguos de los movimientos de escuelas públicas y derechos civiles. En ambos casos, el derecho vino después del crecimiento y la aceptación de poderosos movimientos sociales.

Hay una importante literatura jurídica académica en Estados Unidos sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo de las normas constitucionales, en especial en el ámbito nacional. En el mundo académico del derecho, la mayoría del trabajo se concentra en los efectos del desarrollo de normas sociales a partir de decisiones judiciales y doctrinas constitucionales (véase, por ejemplo, Seigel, 2004, pp. 1474-1475; 2009, 2006; Balkin, 2005; Eskridge, 2002). Ese trabajo académico subraya la importancia de los movimientos sociales para los cambios jurídicos, y destaca la idea de cambiar las culturas constitucionales y también la conjetura de que los tribunales en general responden a los cambios sociales, antes que provocarlos ellos mismos (Balkin, 2004, p. 1546). Los estudios de caso en este artículo podrían interpretarse como un apoyo adicional a estas teorías, aunque ese no es nuestro principal objetivo. Además, algunos científicos sociales, entre quienes cabe destacar a Gerald Rosenberg (2008), han cuestionado la capacidad del Tribunal Supremo de Estados Unidos (o la capacidad de los movimientos sociales mediante el uso de los tribunales) para lograr cambios sociales amplios o significativos, debido a las restricciones acerca de qué derechos son reconocidos constitucionalmente, y a la falta de suficientes herramientas institucionales o de poderes de ejecución de los tribunales (específicamente no poder aprobar legislación, elaborar presupuestos ni gestionar organismos administrativos). Rosenberg concluye que los tribunales estadounidenses “casi nunca son productores efectivos de reformas sociales significativas” (p. 422), y que las decisiones judiciales no son necesarias ni suficientes para conseguir reformas significativas.

Los estudios de caso aquí presentados apoyan las conclusiones de Rosenberg quien señala que los esfuerzos de los tribunales estadounidenses están constreñidos (de hecho, por más factores de los que enumera) y que la actividad no judicial es crucial para el cambio social en el campo de los derechos sociales y económicos en Estados Unidos. Sin embargo, como otros críticos de Rosenberg (véase, por ejemplo, McCann, 1992, pp. 722-730, 735-737; 1994), nosotros cuestionamos la conclusión extrema de que las decisiones judiciales son en general inútiles o, peor, una distracción para los miembros de los movimientos sociales, en gran parte debido a la dificultad, cuando no a la imposibilidad, de separar totalmente los efectos de las demandas judiciales de otros esfuerzos y causas del cambio social. En lugar de eso, buscamos plantear preguntas sobre la interacción multivalente entre las actividades de los movimientos y tribunales estadounidenses en promover el cambio social. Las decisiones judiciales no se toman, como es evidente, en un vacío social, y deberíamos considerar la variedad de factores que influyen (para limitar o facilitar) la capacidad de los miembros de movimientos sociales para promover y, en determinados momentos, perseguir reconocimientos significativos de derechos o su cumplimiento.

De estos estudios de caso cabe deducir que hay parámetros externos e internos fundamentales de lo que es posible, es decir, factores que limitan o facilitan el cumplimiento de los derechos. Entre los parámetros internos está la infraestructura de los movimientos sociales, incluidas redes sólidas, comités, desarrollo de liderazgo y reclutamiento de miembros competentes y respetados de la sociedad, estrategia, recursos, tácticas, conciencia sobre los derechos y comprensión del problema social, así como relaciones con los medios de comunicación. A este respecto, un liderazgo sostenido y creíble entre las bases sociales y las élites parece ser uno de los factores más críticos, y formar un liderazgo amplio y sólido entre las bases ciudadanas fue uno de los factores que tuvieron en común Nueva Jersey y Kentucky. Al mismo tiempo, esos parámetros internos están constreñidos y favorecidos por parámetros externos, entre ellos las condiciones sociales, políticas y económicas existentes y las infraestructuras presentes. Entre los principales factores externos estarían la estructura y la respuesta de los medios de comunicación, la receptividad pública y la comprensión previa del problema y de las relaciones relevantes, los acuerdos institucionales *ex ante*, la situación política y económica, y las condiciones demográficas.

En Kentucky, la decisión judicial creó espacios políticos —y justificaciones políticas— para que los líderes del órgano legislativo reformaran de manera más extensa el sistema educativo, a fin de que los movimientos sociales consiguieran apoyo adicional a su solicitud de

reforma educativa, y para modificar el discurso público sobre el derecho a la educación (mediante la cobertura de los medios de comunicación, reuniones en las alcaldías y anuncios publicitarios patrocinados por las empresas), con lo que se apoyaría la visión de que, si bien las decisiones judiciales no son suficientes para lograr el cambio social, pueden actuar como uno de muchos elementos para reformar las normas y promover el cumplimiento de los derechos. Al mismo tiempo, los estudios apoyan la conclusión de que, con el paso del tiempo, en cada uno de los estados estudiados, el apoyo y el interés públicos, incluido el de muchos de los líderes de los movimientos sociales, se diluyó desde el momento de la decisión judicial, aunque no confirman la tesis más fuerte de Rosenberg de que el apoyo de las élites se ve atenuado por causa del propio reconocimiento judicial. Es decir, nuestro estudio de los casos muestra que los factores que apoyan el cumplimiento del derecho a la educación, incluida la reorganización institucional, pueden captar la atención del público y de los movimientos sociales solo durante un lapso determinado, cuando se alinean varios parámetros internos y externos. Asimismo, como se reflejó en los estudios de caso, es de destacar que Nueva Jersey —un estado del norte con una constitución progresista, con un discurso sobre las deficiencias de la educación y el sistema educativo que sostenía que estas reflejaban en gran parte las divisiones raciales y económicas, y buscaba medidas remediales dirigidas a los niños más necesitados— y Kentucky —un estado del sur, con un lenguaje constitucional débil, con una población racial y económicamente más homogénea y un remedio más universal— son los dos ejemplos con más elementos en común en cuanto a los efectos sostenibles de los resultados educativos. Las diferencias subrayan la dinámica compleja y multivalente de los parámetros internos y externos en contextos especiales.

En sentido contrario, podríamos preguntarnos por qué la educación se convirtió en la excepción como derecho social aceptado en Estados Unidos, y por qué no se han desarrollado movimientos parecidos en torno a otros derechos económicos y sociales, o las decisiones de los tribunales no los han reconocido. En primera instancia, al menos una gran limitación para el reconocimiento judicial de otros derechos económicos y sociales la plantea cuáles son los derechos incluidos en las constituciones federales y la estatal. Esa restricción está todavía más arraigada en lo que concierne a la actividad de los movimientos sociales y al cambio social, dada la forma inusualmente difícil de modificar la Constitución estadounidense (por dos tercios de ambas cámaras del Congreso seguida por la ratificación de tres cuartos de los órganos legislativos estatales, o por una asamblea constituyente convocada por



dos tercios de los órganos legislativos de los estados, o si es una enmienda, por tres cuartos de los órganos legislativos). La realidad política hace muy improbable cualquier enmienda de ese tipo en el futuro previsible. Esa fuerte restricción explica en parte la excepcionalidad del derecho a la educación en Estados Unidos, y también la movilización y los esfuerzos dirigidos a aprobar legislación nacional amplia sobre otros derechos económicos y sociales, como el ejemplo notable de la reciente aprobación de la ley nacional sobre servicios de salud. El movimiento por los derechos a la igualdad y el matrimonio de los miembros de la población LGBT sería una de las otras escasas excepciones, en la medida en que ese movimiento ha conseguido algún reconocimiento judicial estatal y federal. En concordancia con los estudios de caso sobre la educación aquí estudiados, el movimiento nacional de la comunidad LGBT estuvo consiguiendo apoyo público durante muchos años antes de llegar a los recientes éxitos judiciales; lograron tener líderes competentes, creíbles y bien conocidos, y formaron y utilizaron sus fuertes vínculos con los medios de comunicación y las empresas para promover debates sobre los derechos de los LGBT y cambiar la opinión pública, sobre todo con respecto al matrimonio de personas del mismo sexo. Sin embargo, uno de los parámetros que facilita el éxito del movimiento en favor del matrimonio de personas del mismo sexo, y que lo hace diferente de otras luchas por los derechos económicos y sociales, incluida la educación, es que no buscó una reorganización general de las relaciones institucionales y económicas, como sí lo pretendió y consiguió el movimiento en pro de los derechos civiles y el de la reforma escolar. Así, otros movimientos, y los éxitos y las restricciones que los caracterizan, refuerzan la conclusión de que múltiples parámetros interactúan para definir el espacio de cambio social posible.

En este momento, el discurso político con respecto al valor de la igualdad económica está cambiando de manera significativa. Mientras continúe la actividad para mantener y garantizar el cumplimiento de las decisiones sobre temas de financiación escolar, como mínimo, ese cambio en el discurso nacional puede alimentar esos esfuerzos. De hecho, cada vez es más aceptado hablar de la desigualdad económica de manera expresa, e incluso es beneficioso políticamente. Por tanto, las cuestiones de financiación escolar pueden intervenir potencialmente en un diálogo político y social más general que refuerce la necesidad de reestructurar bien cómo asignamos recursos a las escuelas; un diálogo no solo al interior de los estados, sino también entre ellos.

Por último, es importante recordar que los movimientos sociales también pierden batallas, aunque ganen la guerra a largo plazo. El estudio de caso de Texas podría valorarse fácilmente como un fracaso

si se tuviera en cuenta un plazo estrecho de tiempo, como también pasaría si consideráramos la supresión del cargo de superintendente escolar estatal en Connecticut a principios del siglo XX. Asimismo, podría entenderse que iniciativas adoptadas durante la era de los derechos civiles fueron un fracaso relativo, teniendo en cuenta la vuelta a la segregación de facto con el transcurso del tiempo y las brutales desigualdades económicas. Sin embargo, si se valoran en un periodo temporal más grande, esas acciones pueden haber contribuido a crear tendencias sociales, nuevas normas y cambios hacia una sociedad más justa. Sientan las bases de una nueva estructura para la educación al oponerse a la existente, al crear un discurso político, e incluso muestran el costo del fracaso comparado con los beneficios del éxito en otros lugares. Creemos que si bien los movimientos sociales fuertes son la mejor vía para lograr un cumplimiento firme y sostenible, los intentos por conseguir el cumplimiento, aun aquellos que fracasan o son revertidos, también pueden alimentar los cambios sociales a largo plazo. No deberían verse como universos paralelos, sin relación entre sí, sino que deberíamos garantizar que reflexionamos y actuamos a partir de la relación potencialmente sinérgica entre los dos; también es importante evitar estrategias que drenen la energía de los movimientos sociales al volcarse solo sobre estrategias judiciales, sin crear la capacidad a largo plazo que necesitan esos movimientos.

## Conclusiones

La cuestión de cómo los movimientos sociales y otras actividades de la sociedad civil están relacionados con la ejecución exitosa de sentencias sobre derechos económicos y sociales en Estados Unidos requiere un análisis y un estudio más profundo del que este capítulo puede proporcionar para llegar a conclusiones más definitivas. Sin embargo, a partir de consideraciones iniciales del problema, para garantizar un cumplimiento firme por parte de los tribunales y otras ramas del Gobierno en Estados Unidos parecen ser necesarios, aunque no suficientes, esfuerzos de los movimientos sociales y de la sociedad civil, que logren generar o capitalizar condiciones sociales que lleven a mejorar los resultados del cumplimiento. Las acciones ante los tribunales que no sean parte, ni estén precedidas, por esfuerzos sociales más profundos o amplios, sufren de falta de apoyo a lo largo del tiempo y tienen un mayor riesgo de ser revertidas o no cumplidas. A su vez, si bien los tribunales tienen una capacidad limitada de producir cambios estructurales, que es lo que buscan en último término los movimientos más osados — como vimos en Kentucky —, pueden crear un espacio político

y contribuir a “mover la brújula” del discurso público dentro de los parámetros que permite su contexto social.

Como en el caso de la reforma educativa, incluso las ganancias más sostenibles conseguidas por los esfuerzos de la sociedad civil local pueden verse limitadas por estructuras más generales de ámbito nacional y global. Por ejemplo, existen disparidades educativas más grandes entre los estados de Estados Unidos que al interior de ellos; por consiguiente, pueden ser necesarios movimientos nacionales o globales para hacer plenamente efectivos ciertos derechos sociales o económicos en el país. La cuestión sigue siendo, entonces, qué parámetros de lo posible tienen que existir en un momento histórico concreto para permitir cambios nacionales, y si esos parámetros son más fáciles de alinear, o más difíciles de promover o predecir, que aquellos necesarios para conseguir cambios locales sostenibles. Con independencia de esto, la participación local continuada sigue siendo un elemento necesario de la realización exitosa y sostenible de los derechos económicos y sociales en Estados Unidos.

## Referencias

- Ackerman, B. (1998). *We the People: Transformations*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ackerman, B. y Nou, J. (2009). Canonizing the civil rights revolution: The people and the poll tax. *Nw. U. L. Rev.*, 103 (1), 68-148.
- Adams, J. E. Jr. (1993). School finance reform and systemic school change: Reconstituting Kentucky's public schools. *J. Edu. Finance*, 18 (4), 318-345.
- Albisa, C. y Schultz, J. (2009). The United States: A ragged patchwork. En Langford, M. (ed.). *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law* (pp. 230-249). Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, C. (2003). *Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights 1944-1955*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balkin, J. M. (2004). What Brown teaches us about constitutional theory. *Va. L. Rev.*, 90 (6), 1537-1577.
- Balkin, J. M. (2005). How social movements change (or fail to change) the Constitution: The case of the New Departure. *Suffolk L. Rev.*, 39 (27), 27-65.
- Banks, J. (1992). Note, state constitutional analyses of public school finance reform cases: Myth or methodology? *Vand. L. Rev.*, 45, 129-160.
- Darling, B. (2009). The individual mandate in Obamacare is unconstitutional. Blog, The Foundry, 9 de diciembre. Recuperado

- de <http://blog.heritage.org/2009/12/09/the-individual-mandate-in-obamacare-is-unconstitutional/>
- Eskridge, W. (2002). Some effects of identity-based movements on constitutional law in the twentieth century. *Mich. L. Rev.*, 100 (8), 2062-2184.
- Eskridge, W. y Ferejohn, J. (2001). Super Statutes. *Duke L. J.*, 53, 1215-1276.
- Eskridge, W. y Ferejohn, J. (2009). *A Republic of Statutes: The New American Constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Forbath, W. (2009). Social and economic rights in the American grain: Reclaiming constitutional political economy. En Balkin, J. y Siegel, R. (eds.). *The Constitution in 2020* (pp. 55-68). Oxford: Oxford University Press.
- Foster, J. (1999). *Redesigning Public Education: The Kentucky Experience*. Lexington, KY: Diversity Enterprises Inc.
- Goluboff, R. (2005). Let economic equality take care of itself: The NAACP, labour litigation and the making of civil rights in the 1940's. *UCLA L. Rev.*, 52, 1393-1486.
- Gittell, M. (1998) (ed.). *Strategies for School Equity: Creating Productive Schools in a Just Society*. New Haven: Yale University Press.
- Henkin, L. (1995). U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The ghost of senator Bricker. *Am J. Int'l L.*, 89 (2), 341-350.
- Imazeki, J. y Reschovsky, A. (2003). School finance reform in Texas: A never ending story? Recuperado de <http://www-rohan.sdsu.edu/~jimazeki/papers/TXSchlFin0503.pdf>
- Kaestle, C. F. (2007). Victory of the common school movement: A turning point in american educational history. En U.S Department of State. *Historians on America*. US Department of State, Bureau of International Information Programs. Recuperado de <http://www.america.gov/st/educ-english/2008/April/20080423212501eaifas0.8516133.html>
- Kagan, R. A. (2003). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- King, J. A. (2014). Two ironies about American exceptionalism over social rights. *ICON*, 12 (3), 572-602.
- Kramer, L. (2002). Achieving equitable education through the courts: A comparative analysis of three states. *J. L. & Educ.*, 31 (1), 1-51.
- McCann, M. W. (1992). Reform litigation on trial. *Law & Social Inquiry*, 17 (4), 715-743.
- McCann, M. W. (1994). *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University Chicago Press.
- Miller, M. (2008). *Nationalize the Schools (...A Little)!* Washington: Centre for American Progress.

- Policy (2009). New Jersey's decades-long school finance case: So, what's the payoff? Teachers College Columbia University. Recuperado de <http://www.tc.edu/news.htm?articleID=7240>
- Post, R. y Siegel, R. Legislative constitutionalism and section five power: Policentric interpretation of the Family and Medical Leave Act. *Yale L. J.*, 112 (8), 1943-2059.
- Roosevelt, F. D. (1934). Message to Congress reviewing the broad objectives and accomplishments of the administration. Discurso, Washington, D.C.
- Roosevelt, F. D. (1944). State of the Union Message to Congress. Discurso, Washington, D.C.
- Rosenberg, G. N. (2008). *Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University Chicago Press.
- Rothstein, R. (2000). Equalizing education resources on behalf of disadvantaged children. En Kahlenberg, R. (ed.). *A Nation at Risk: Preserving Public Education as an Engine for Social Mobility* (pp. 31-92). New York: Century Foundation.
- Sexton, R. (2004). *Mobilizing Citizens for Better Schools*. New York: Teachers of College Press.
- Siegel, R. (2004). Equality Talk: Antisubordination and anticlassification values in constitutional struggles over brown. *Harv. L. Rev.*, 117 (5), 1470-1547.
- Siegel, R. (2006). Constitutional culture, social movement conflict, and constitutional change: The case of the de facto era. *Cal. L. Rev.*, 94 (5), 1323-1420.
- Siegel, R. (2008). Death or alive: Originalism as popular constitutionalism in Heller. *Harv. L. Rev.*, 122 (1), 191-245.
- Siegel, R. (2009). Heller & originalism's dead hand — In theory and practice. *UCLA L. Rev.*, 56, 1399.
- Sunstein, C. R. (2004). *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever*. New York: Basic Books.
- Sunstein, C. R. y Barnett, R. E. (2004). Constitutive commitments and Roosevelt's Second Bill of Rights: A dialogue. *Drake L. Rev.*, 53, 205-229.
- Taylor, O. (1836). Common school assistant: A monthly paper for the improvement of common school education. *Albany*, 1.
- Trachtenberg, P. L. (s.f.). Education provisions in state constitutions: A summary of a chapter for the state constitutions for the twenty-first century project. Recuperado de <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/trachtenberg.pdf>
- Whelan, D. J. (2005). The United States and Economic and Social Rights: Past, Present... and Future? Human Rights and Human Welfare. Working Paper 26.