

W

**WORKING
PAPERS**

317

**La desaparición de las zonas educativas catalanas:
procesos de (des)institucionalización educativa
en perspectiva comparada**

LLUÍS MEDIR TEJADO



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

**La desaparición de las zonas educativas catalanas:
procesos de (des)institucionalización educativa
en perspectiva comparada**

LLUÍS MEDIR TEJADO
Universitat de Barcelona

WP núm. 317
Institut de Ciències Polítiques i Socials
Barcelona, 2013

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)
<http://www.icps.cat>

© Lluís Medir Tejado

ISSN: 1133-8962
DL: B-10186-2012

INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la cuestión básica de cómo determinadas estructuras institucionales se insertan en los sistemas políticos y cómo son capaces de adaptarse al medio y sobrevivir, o no, ante la presión competitiva de otras instituciones. Relacionar la administración territorial con la autoridad política es un problema fundamental de las instituciones públicas: la distribución de la autoridad gubernamental sobre el territorio presenta cuestiones de diseño institucional fundamentales, específicamente en un entorno multinivel. La literatura científica se ha ocupado habitualmente en determinar si es posible establecer un nivel territorial y una dimensión administrativa óptima para la provisión de políticas públicas, de la forma más eficiente y efectiva posible. Así, los intereses “clásicos” en describir los efectos de las instituciones se complementan con el interés en su diseño, particularmente en su diseño en sistemas políticos democráticos (March y Olsen, 2006). A este ámbito de estudio, dominado por los enfoques neo-institucionalistas, se le superpone la eclosión de la gobernanza multinivel, presentándose como un reto a estos enfoques (Bolleyer y Börzel, 2010; Hooghe y Marks, 2003; Lazar y Leuprecht, 2007; Piattoni, 2010). De hecho, la aparición de los marcos de análisis basados en la gobernanza multinivel han estimulado fuertemente diversas ramas de la Ciencia Política, específicamente: la integración europea, el federalismo (las relaciones intergubernamentales) y las relaciones internacionales (Zürn, Wälti y Enderlein, 2010). En este sentido, Thoenig (2006) destaca que actualmente ya no es posible establecer una división clara y estable de las funciones entre niveles de gobierno. Según este autor, la realidad multinivel implica mucha más coordinación horizontal, flexibilidad funcional *ad hoc* y una cierta cooperación interinstitucional que dificultan los análisis de quién hace qué y en base a qué normativa. En este marco parece determinante analizar las condiciones de aparición y extinción de instituciones para comprender el cambio político-institucional, puesto que las dinámicas de cambio institucional incluyen tanto elementos propiamente de diseño, como de selección competitiva (Goodin, 1996).

Esta realidad obliga al investigador a tener en cuenta cada vez más variables y más actores para comprender los efectos y el diseño de las instituciones que interactúan en un espacio complejo. Sin embargo, los estudios de la gobernanza multinivel hasta el presente se han basado en profundizar en marcos teóricos que nos ayudaran a interpretar el fenómeno aplicado al gobierno de la Unión Europea (Bukowski, Piattoni, y Smyrl, 2003; Hooghe y Marks, 2001b; Loughlin, 2007; Scharpf, 2001; Scharpf, 2010) y también empiezan a aparecer estudios relevantes ligados a las relaciones intergubernamentales y las relaciones “central-local” (Goldsmith, 2002; M. Goldsmith y Newton, 2001; Laffin, 2007; Laffin, 2009; Rhodes, 1999). Sin embargo, se han desarrollado todavía pocos estudios que se centren en los gobiernos locales como “último” escalón de la escala (multi)gubernamental, y que estudien los efectos que los diseños institucionales provocan en su entorno y en su esfera institucional.

La pregunta de investigación que guía este trabajo pretende aunar los conceptos de diseño y creación institucional –mediante la inserción de nuevas estructuras en espacios

ya densamente poblados—, a través del caso de los municipios y las políticas educativas. Así pretendo sumar las cuestiones de diseño institucional y territorial con las dificultades de prestar el servicio público educativo desde los gobiernos locales¹. El estudio pivota sobre el análisis teórico de las variables potencialmente relevantes para entender esta compleja relación, en primer lugar; y sobre el análisis del proceso de zonificación educativa catalán y americano, en segundo lugar. En definitiva, se trata de explicar cómo se adaptan nuevas instituciones a un entorno altamente competitivo, marcado por la existencia de lógicas de diseño divergentes –incluso contradictorias–, actores con intereses distintos y orientaciones políticas contrapuestas. En otras palabras, ¿es posible encajar la zonificación educativa y la corresponsabilidad de los gobiernos locales en materia educativa en el marco institucional catalán? La respuesta obvia a esta pregunta es: no, puesto que las zonas educativas catalanas desaparecieron *de facto*; lo interesante es comprender los determinantes de su desaparición.

La creación de zonas educativas en Cataluña representó un cambio fundamental en la orientación política de la educación (Bonal y Albaigés, 2010; Plandiura, 2010). El hecho de establecer zonas educativas que reconocieran la especificidad de determinados territorios equivalía a reconocer dos postulados: primero, que el papel de los gobiernos locales hasta el momento había sido de mero acompañamiento; y segundo, y correlativo al primero, que las estructuras de gestión de la política educativa existentes no daban respuesta a las necesidades del territorio. El primer aspecto se corresponde con una determinada visión municipalista de la educación, y por lo tanto representa una determinada postura ideológica y un determinado proyecto político². El segundo postulado se presenta como la respuesta al primero, puesto que implica que es necesario rediseñar la estructura político-administrativa territorial. Si las estructuras existentes no permiten la optimización de la relación entre niveles de gobierno, es necesario el cambio institucional³. Paralelamente al análisis principal, el caso americano permite centrar el estudio del caso catalán en torno a cuestiones clave de la Ciencia Política y la educación, de las relaciones intergubernamentales, así como del papel de los gobiernos locales en la prestación del servicio público educativo. La literatura politológica norteamericana ha tratado de forma amplia la relación entre gobierno local y educación. En concreto, todos aquellos aspectos referentes a la educación como instrumento democratizador y legitimador, potencialmente limitador de las desigualdades, y con un impacto directo en la organización político-institucional del país (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1991; Mintrom, 2009; See, 2010); siendo este último el aspecto que más interesa para este estudio.

¹ En el servicio educativo comprendo todos los niveles y estudios, excepto el universitario.

² Efectivamente, han proliferado en Cataluña visiones que abogan abiertamente por una mayor implicación del nivel local en la política educativa los últimos decenios. Entre muchos: (AAVV, 1990; Morell y Fernando, 1992; Pedró i Garcia, 2008; Planas i Coll, 2004; Subirats, 2002; Subirats y Albaigés, 2006; Subirats, 2001)

³ No trato en este artículo el caso del municipio de Barcelona que sí que tiene, por ley autonómica y estatal, amplias competencias educativas y es la única excepción local en el sistema educativo general.

El artículo se estructura en cuatro partes fundamentales y una discusión final. La primera parte hace un somero repaso del marco teórico de la gobernanza multinivel y de los retos a los cuales se enfrentan los poderes públicos en materia de alteración o creación de instituciones. En esta primera parte introductoria destaco las principales variables de diseño institucional que la literatura ha considerado relevantes para la creación de instituciones. La segunda parte nos acerca al modelo americano, específicamente al papel que juegan los gobiernos locales en la provisión de los servicios educativos básicos. Este apartado permite destacar elementos fundamentales que ayuden a entender los retos de diseño institucional de las instituciones educativas a los que deberá enfrentarse la realidad catalana. En la tercera parte, la más detallada, analizo la creación y extinción de las zonas educativas catalanas, destacando su estructura institucional. Seguidamente propongo un análisis comparativo de ambos conceptos de zonificación educativa para abordar, en la discusión final, la respuesta a la pregunta planteada, enfatizando los determinantes de la extinción institucional.

GOBERNANZA MULTINIVEL Y DISEÑO INSTITUCIONAL

En la relación apuntada en este apartado, entre gobernanza multinivel y diseño institucional, se pueden distinguir hasta dos aproximaciones fundamentales que se complementan. En efecto, en esta relación hay dos dimensiones de análisis distintas pero complementarias: el interés por los diferentes patrones y modelos institucionales, por un lado, y el interés por la determinación de objetivos y finalidades del diseño, por otro. En primer lugar, la academia ha mostrado interés en el estudio de los diferentes modelos, analizando sus elementos, sus diferencias, así como sus efectos y consecuencias (Peters y Pierre, 2001; Peters, 2005; Rhodes *et al.*, 2006; Rothstein, 2001; Shapiro, Skowronek y Galvin, 2007). En segundo lugar, las recientes aproximaciones de la gobernanza multinivel han puesto en boga un campo de análisis centrado en la dimensión de la determinación de los objetivos y las finalidades de la superposición institucional. Específicamente, Hoghee y Marks (2003) se preguntan "*how should multi-level governance be organized?*". Esta vía explora fundamentalmente los objetivos y finalidades del diseño institucional, así como los criterios que guían las distintas opciones de diseño (Enderlein, Wälti y Zürn, 2010; Goodin, 1996; Hooghe y Marks, 2001a; Hooghe y Marks, 2009; Hooghe y Marks, 2010; Hooghe y Marks, 2003; Zürn *et al.*, 2010).

Ambas aproximaciones proponen técnicas de análisis algo distintas, aunque en realidad se pueden estudiar simultáneamente: la primera aproximación permite analizar de forma comparada con indicadores y variables de tipo institucional, desde un nivel puramente analítico; la segunda aproximación invita a los estudios de caso que enfatizan el papel de los diversos actores y procesos que tienen lugar en el (re)diseño institucional para la prestación de servicios determinados, por ejemplo el caso que analizo. Ambas aproximaciones se encabalgan en este mismo trabajo, a pesar de que conviene separarlas analíticamente para comprender mejor las potencialidades del estudio del cambio institucional.

En la teoría fundamental del diseño de las instituciones, Robert Goodin (1996) destaca la intencionalidad política como un concepto básico a tener en cuenta para comprender un diseño institucional concreto. Así, según este autor, un eficiente diseño institucional pone en relación objetivos y medios de las instituciones que se creen, además de enmarcarlas en su contexto social. Desde un punto de vista normativo, "una institución bien diseñada, sería aquella que resulte tan coherente internamente como externamente, en armonía con el resto del orden social en el que se inserta" (Goodin, 1996). Sin embargo, estos estudios se ven algo superados por las características de la gobernanza multinivel, que se manifiesta como una evolución en el estudio de las relaciones intergubernamentales, donde los niveles de gobierno se ven cada vez más abocados a dialogar y negociar entre ellos, alejándose del tradicional "*command and control*" jerárquico (Peters y Pierre, 2001). En este nuevo espacio multigubernamental, la voluntad política puede no ser suficiente por sí misma para crear instituciones duraderas y que cumplan su objetivo, puesto que se multiplican actores y procesos intervinientes.

Efectivamente, una caracterización operativa y detallada de la gobernanza multinivel, desde un punto de vista de sus implicaciones en el diseño institucional, incluye los siguientes elementos (Papadopoulos, 2007):

1. Resulta de la necesidad de contrarrestar las dinámicas centrífugas y de fragmentación de intereses causadas por diferencias territoriales, sectoriales, o de clase que se ven inmersas en relaciones de mutua interdependencia.

2. Pretende mejorar los recursos de los actores en términos de conocimiento, organización y autoridad en el proceso de elaboración de políticas públicas.

3. Incluye redes de actores públicos que representan diferentes niveles territoriales, diferentes niveles administrativos y diferentes intereses en función del ámbito sectorial que representan.

4. Presupone una tendencia en estas redes a mostrar un interés por el compromiso y el acuerdo, buscando visiones comunes de los problemas y las soluciones.

5. Suele llevar a formas institucionalizadas de toma de decisiones y estructuras poco visibles y que escapan al control de las instituciones representativas clásicas.

Ante esta realidad tan compleja, Hooghe y Marks (2003) –la madre y el padre del concepto *Multilevel Governance*–, destacan la dificultad de determinar los objetivos y finalidades del diseño institucional dentro de la gobernanza multinivel. Para resolver este aspecto, al menos de forma teórica, estos dos autores han creado una tipología institucional que incluye tan sólo dos categorías. La primera tipología se relaciona con una cierta idea federal de los sistemas de gobierno. Esta tipología, denominada Tipo I, se caracteriza por presentar niveles de gobierno de ámbito general relativamente limitados en número, que no comparten competencias y que configuran estructuras institucionales estables. La segunda tipología, denominada Tipo II, se fundamenta en postulados

basados en la *public choice* y los economistas neoclásicos, puesto que los niveles de gobierno están especializados, se pueden compartir competencias entre niveles de gobierno, existe una gran diversidad de niveles de gobierno y las estructuras institucionales son flexibles y maleables, más que rígidas.

Estos dos tipos de gobernanza multinivel, si bien no son mutuamente excluyentes en todas sus características⁴, apuntan hacia dos concepciones muy diferentes del gobierno –en sentido amplio– y de la prestación de servicios asociada. En función de cuál de los dos tipos de gobernanza multinivel se esté estableciendo se encontrarán patrones de estabilidad en las relaciones intergubernamentales (Tipo I), o bien patrones de diversidad y cambio (Tipo II).

Ambos modelos pretenden una distribución más eficiente de la decisión y la implementación, pero ambos modelos conducen a arquitecturas institucionales y patrones de relación entre gobiernos completamente diferentes. Esta tipología de Hooghe y Marks se basa en cuatro clivajes institucionales para explicar precisamente la motivación del diseño institucional⁵. Ambos autores destacan que no existe consenso suficiente en torno a cómo los diversos niveles de gobierno se deben de estructurar, así que sus cuatro clivajes buscan comprender los grandes criterios que determinan la formación de nuevas instituciones, sin importar el entorno concreto en que éstas se crean.

El primer clivaje se refiere a la oposición "territorial" con "sectorial" y se refiere al hecho de que la institución creada responda a necesidades con base territorial concreta, o por el contrario que se fundamente en sectores de actividad concretos. El segundo clivaje expresa el criterio "general" contra "específico" y trata de determinar si los contenidos que deben dotar de fuerza y de capacidad a las instituciones deben responder a capacidades de tipo transversal, o bien si las competencias (y por tanto las actuaciones) deben ser específicas y centradas exclusivamente en un espacio material concreto. El tercer clivaje institucional se manifiesta en forma de oposición entre "centralización" y "descentralización". Sin duda es ésta una de las claves de todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Si centralizamos, limitamos el número de unidades de gobierno o administrativas; por el contrario, si descentralizamos permitimos la entrada de muy diversas instituciones, haciendo mucho más complejo el sistema. Finalmente, el último clivaje se refiere a la oposición entre "instituciones de carácter permanente" o "instituciones de carácter limitado en el tiempo", enfatizando la ductilidad o la rigidez del conjunto de las relaciones intergubernamentales.

En cualquier caso, las opciones institucionales y las reformas institucionales están profundamente marcadas por: el entorno socioeconómico, la tradición y cultura institucionales, el contexto institucional de partida, el conjunto de actores que participan y las ideas dominantes que justifican las reformas (Wollmann, 2004). Así que es importante

⁴ De hecho, Hooghe y Marks reconocen en uno de sus últimos trabajos (2010) que esta clasificación en dos grandes grupos puede incluir, en la realidad observada, intersecciones de ambas categorías.

⁵ A modo de Lipset y Rokkan, Hooghe y Marks destacan cuatro grandes elementos de "fractura" que explicarían los diversos modelos de articulación institucional que surgen del entorno multinivel.

no perder de vista la necesidad de un análisis "macro" para entender las estructuras "micro" con toda su complejidad. El caso norteamericano perfila con detalle las principales variables que afectan a la relación entre la prestación de las políticas educativas y su diseño, con el diseño institucional de los gobiernos locales.

LOS SCHOOL DISTRICTS Y EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO EN LOS EUA

El modelo educativo estadounidense es, probablemente, el más municipalizado de los existentes en las democracias occidentales: los niveles de gobierno locales gestionan el 99% de los fondos públicos destinados a la educación⁶. Además, su autonomía respecto de la capacidad de decisión educativa es, en términos generales, muy elevada (Berkman y Plutzer, 2005). Además, esta provisión del servicio educativo convive en un entorno institucional complejo, con otros muchos niveles de gobierno.

El gobierno local en los Estados Unidos de América

El modelo político territorial estadounidense es uno de los más complejos en cuanto al diseño institucional, puesto que la diversidad y variedad que implica el federalismo americano hacen que coexistan muchos niveles de gobierno con jurisdicciones muchas veces superpuestas. Efectivamente, se encuentran en el federalismo americano tres grandes niveles: el federal, el estatal y el local⁷. Si en los dos primeros no existe posibilidad de diversidad institucional, en el nivel local encontramos una pléyade de unidades de gobierno local: el último censo gubernamental de 2007 cuenta hasta 89.476 unidades de gobierno local distintas.

La diversidad es impresionante. En un primer momento se pueden distinguir dos grandes tipologías opuestas en diseño y lógica institucional: los *General Purpose Governments* (en adelante, GPG) y los *Special Districts* (en adelante, SD)⁸. Ambos se consideran nivel de gobierno local básicamente por ser órganos elegidos democráticamente por los ciudadanos. Los GPG son niveles de gobierno con competencias generalistas y que se encargan de los servicios básicos, tienen la capacidad de crear y cobrar impuestos y aprobar normativa propia. Por el contrario, los SD tienen un cometido específico, se crean alrededor de políticas concretas, que pueden ir desde el abastecimiento de aguas y la recogida de basuras hasta el mantenimiento de carreteras o servicios hospitalarios, y generalmente son de ámbito supramunicipal. Habitualmente también cuentan con capacidad de recaudar impuestos y de establecer

⁶ Los últimos estudios sobre municipalización de la educación colocan a los Estados Unidos como uno de los sistemas educativos con el gasto público más municipalizado, después de transferencias entre niveles de gobierno (Pedró i Garcia, 2009).

⁷ Y ello, a pesar de que el gobierno local tampoco está explícitamente reconocido como nivel de gobierno en la Constitución Federal. En realidad, las ciudades son "criaturas de los Estados", y así encontramos hasta 50 regulaciones distintas del nivel de gobierno local.

⁸ Véanse la Tabla I y el Mapa I del anexo.

normativa propia⁹. En general, cualquier nivel gubernamental es considerado como tal cuando tiene por lo menos una de las dos características básicas asociadas a la democracia y el federalismo americanos: órganos electos y capacidad impositiva.

Los GPG se pueden dividir a su vez en *Counties*, *Towns* o *Townships* y *Municipalities*. Todos ellos responden a diversas fórmulas que, con pocas variaciones, responden a niveles de gobierno territorial con competencias diversas y generalistas. Los *Counties* son los condados primigenios, copiados de la estructura colonial británica y son también el brazo administrativo de los Estados federados. Los demás niveles coinciden más con el concepto europeo de municipio. Los SD son literalmente inclasificables, puesto que cumplen funciones diversas y sus competencias son heterogéneas, como lo son sus formas de gobierno.

La educación y los gobiernos locales

Al comparar el sistema educativo estadounidense con otros sistemas de la OCDE es fácil sorprenderse por la inmensa diversidad de formas de gobierno que rigen en las escuelas públicas. La implementación de la política educativa varía tremendamente de un estado a otro¹⁰. La forma particular de federalismo crea un sistema educativo único, que se rige por las leyes de los cincuenta Estados, pero también de forma muy determinante por varios miles de unidades de gobierno local (Alexanxder y Alexander, 2005). Básicamente, la provisión de la política educativa es una cuestión local (Eliot, 1959; Zeigler, Jennings y Peak, 1974). Pero la principal característica es que, en la mayoría de los casos, no son los ayuntamientos los que gobiernan la educación, si no los *School Districts*, que son verdaderos niveles de gobierno especializados, los encargados de prestar este servicio¹¹.

Si bien la competencia educativa, desde un punto de vista estrictamente jurídico, corresponde a los Estados, la tradición localista hace que los gobiernos locales sean “el nivel de gobierno” a tener en cuenta en la educación (J. R. Henig, 1985). Una vez más el problema estriba en aprehender la diversidad puesto que, por ejemplo, el sistema educativo del Estado de Alaska no tiene nada que ver con los sistemas educativos de los Estados de Nueva York o Texas, por poner tres ejemplos extremos¹².

La tipología básica de *School Districts* públicos incluye dos tipos: los dependientes y los independientes. Predominando los segundos, los *School Districts* dependientes se caracterizan por no tener órganos de gobierno electos por los ciudadanos y por no tener

⁹ Para más información sobre la aparición y creación de los distritos especiales en los EUA es de obligada consulta el libro de Nancy Burns *The formation of American Local Governments. Private values in public institutions* (Burns, 1994).

¹⁰ Básicamente cada Estado organiza el servicio educativo según sus propias constituciones, puesto que la Constitución Federal guarda absoluto silencio respecto del derecho a la educación.

¹¹ Hasta el punto que reciben un trato distinto en el periódico *US Census of Governments*, puesto que siendo técnicamente *Special Districts* sus datos se recogen en una categoría diferenciada, aparte de las demás.

¹² En Alaska todos los *School Districts* dependen directamente del Estado, en Nueva York existe un cierto equilibrio entre escuelas independientes y otras dependientes de los municipios, mientras que en Texas las escuelas son en su inmensa mayoría completamente independientes.

capacidad autónoma de imposición. Éstos son apéndices administrativos de otros niveles de gobierno (*County, Town, Townships, Boroughs*, e incluso directamente el Estado). En este sentido, poca diferencia encontraríamos con las escuelas en Cataluña, que a pesar de tener un margen de autonomía propio, en base a los proyectos de centro, están muy determinadas por las leyes de carácter básico estatal, la Ley catalana de educación y los decretos de la *Conselleria d'Ensenyament*.

Sin embargo, es posible trazar una suerte de “tipología ideal weberiana” respecto del diseño institucional de la prestación del servicio público educativo en los *School Districts* independientes, a riesgo de perder algo de precisión en el análisis. Así, la mayor parte de los *School Districts* son autónomos de otros niveles de gobierno (un 89,7% del total de los existentes en Estados Unidos) y se construyen a partir de zonas territoriales que generalmente no coinciden con ningún otro ente político-administrativo. Por lo tanto, la población con la que se identifican estas instituciones no tiene por qué corresponder con ninguna de las otras jurisdicciones político-administrativas que se le superponen.

El concepto de control local de la educación es uno de los grandes mitos de la democracia americana. La fuerza simbólica de este concepto se deriva de su asociación con ideas tales como la autonomía y el autogobierno de las comunidades rurales que se asentaron durante la colonización (Wirt y Kirst, 1997). Detrás del control local se encuentra la convicción de que los procesos democráticos pueden ayudar a los ciudadanos en la articulación e implementación de una visión conjunta del bien común (Feuerstein, 2002). Así que las zonas educativas se gobiernan mediante consejos escolares –*boards*–, que presentan como principal característica su carácter electo¹³. La mayoría se escogen en elecciones únicas, que no están vinculadas a ninguna otra contienda electoral y que no acostumbran a presentar carácter partidista (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1991). El acto de votar enlaza al ciudadano, a los electos locales, con sus escuelas de una manera directa e íntima, que no tiene equivalente en otras políticas públicas también fundamentales (Wirt y Kirst, 1997).

Para la literatura americana las elecciones escolares son importantes en dos sentidos: son una forma importante de participación ciudadana que une a los ciudadanos a sus escuelas; y se dota a los miembros de la comunidad de un sentido de conexión y comunidad inigualable (Wirt y Kirst, 1997). Además, los consejos escolares generalmente disponen de amplias competencias que representan el núcleo duro que configura todo servicio educativo¹⁴: contratación de profesorado y determinación de sus salarios, gestión de los centros, admisión de los alumnos y número de alumnos por clase, determinación curricular y adquisición de libros de texto; quedando en manos de los Estados cuestiones básicas, pero no estrictamente fundamentales, como la edad máxima y mínima de

¹³ La mayoría responden a un sistema representativo, a pesar de que, por ejemplo, en Nueva Inglaterra aún hay 300 escuelas que se gobiernan todavía mediante democracia directa (Berkman y Plutzer, 2005)

¹⁴ Según Pedró (2007), los ámbitos de decisión que efectivamente modelan todo servicio educativo se pueden resumir en cuatro: organización pedagógica, planificación escolar, gestión de personal y financiación.

escolarización, los niveles educativos públicos obligatorios y los contenidos curriculares mínimos a alcanzar al acabar cada etapa obligatoria.

Resumiendo, las principales características del diseño institucional de los *School Districts*, son¹⁵:

- a) Tienen un tratamiento especial en las disposiciones constitucionales de los Estados, mientras que la Constitución federal no tiene competencia alguna sobre la política educativa obligatoria y básica.
- b) La política educativa es compleja y diversa, con algo más de 13.000 unidades de gobierno electas separadamente y con independencia fiscal (recauda sus propios impuestos para su financiación).
- c) Los límites geográficos: distancia geográfica en el sentido de que los límites territoriales de los *School Districts* son diferentes de los de los SPG que a los que superponen. Como resultado de ello, tienen una territorialidad única, que engloba residentes de diferentes ciudades y pueblos. Por lo tanto, el cuerpo electoral es también único.
- d) La determinación de los contenidos educativos se hace en gran parte por los electos locales, sin directrices centralizadoras directas.

La zonificación educativa norteamericana: path dependence institucional y relaciones intergubernamentales

Si bien la prestación del servicio educativo se lleva a cabo de forma local, como en muchos otros aspectos políticos de los Estados Unidos, es necesaria una breve aproximación histórica para comprender el sistema hoy, puesto que buena parte de su carácter se entiende a partir de legados históricos e institucionales¹⁶. La razón última de un diseño institucional tan complejo es preservar el control local de la educación.

Los padres fundadores construyeron un sistema educativo a imagen y semejanza de la América rural que conocieron, la de los colonos y de las pequeñas comunidades de granjeros *yeoman*, que fue idealizada (Zeigler *et al.*, 1974). La sociedad americana de los siglos XVIII y XIX no contaba para nada con un sistema educativo público, puesto que cada pequeña comunidad contaba con su propia escuela y profesor, que educaba como buenamente sabía/podía (Thompson, 1976). Sin embargo, este marcado localismo que menoscababa la calidad educativa, exacerbó los atributos democráticos, de autogobierno y de autonomía local en la prestación del servicio, que persisten hoy en día (Hochschild y Scovronick, 2004). Así, la Constitución federal, tan asustada del “*big government*”, no dispuso referencia alguna a un derecho fundamental a la educación –que tampoco se incluyó en el *Bill of rights* de 1791–, ni a la prestación de un servicio público educativo de carácter federal.

¹⁵ Adaptado de Bainbridge, Lasley y Sundre (2003) y Zeigler (1974).

¹⁶ La noción de “*path dependency* institucional” toma toda su amplitud para comprender el diseño actual de estas instituciones (Pierson, 2000; Rhodes, Binder, y Rockman, 2006; Thoenig, 2006).

La realidad histórica, junto con el vacío legal constitucional, provocaron que este modelo institucional persistiera hasta el primer tercio del siglo XX. A partir de este momento, con la urbanización creciente y unas necesidades educativas muy distintas, nació un movimiento progresista y reformista, liderado por educadores y pedagogos, que quiso establecer “*the one best system*” (Berkman y Plutzer, 2005). Este movimiento consiguió modificar el diseño institucional para hacerlo más operativo, guardando siempre sus principales atributos: la garantía del control local y la autonomía financiera y educativa de las escuelas. Estos reformistas establecieron de forma casi definitiva el mapa actual de los distritos, pasando de unos 127.500 en 1932, a los actuales 13.000 (ver gráfico 1).

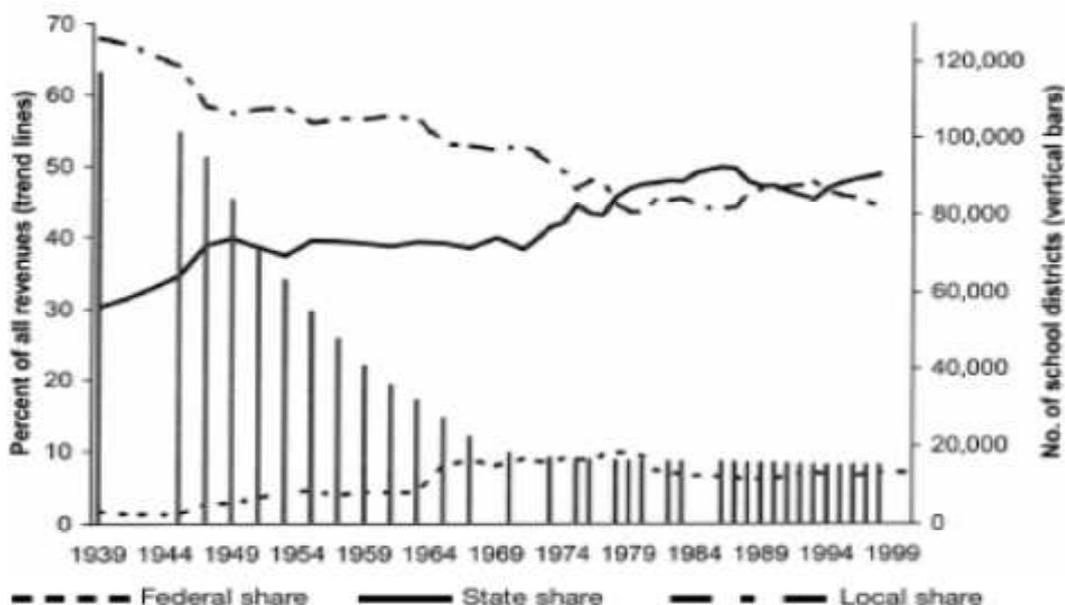
Todo ello lo consiguieron a través de fusiones y alteraciones de los límites de los antiguos distritos escolares. Su idea era crear distritos mayores, con más capacidad de gestión, más eficiencia, con más programas educativos y currículos más ricos y diversos (Henig, 1985). Además, consiguieron mantener a los partidos políticos alejados de las escuelas, separando el gobierno de las escuelas de los gobiernos municipales generalistas (GPG). De esta forma “garantizaban” escuelas independientes, dirigidas por profesionales, por expertos y con un cierto apoyo burocrático, alejados de los vaivenes de la política local (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1991; Plank y Boyd, 1994). Hasta el presente, las elecciones a los consejos escolares han conseguido mantenerse alejadas de la política partidista y no encontramos las dinámicas propias del bipartidismo americano. Sin embargo, quien en realidad controla los consejos escolares son los sindicatos de profesores, puesto que la abstención en las elecciones escolares es muy elevada (Boick, 2004; Chubb y Moe, 1991). Aún así, el *School District* es el último bastión de la democracia directa en los asuntos públicos de los Estados Unidos y este diseño institucional goza de un amplio apoyo social (Berkman y Plutzer, 2005; Henig, 1985). Además, políticamente tienen una gran importancia ya que los demás niveles de gobierno y decisión están mucho más alejados del ciudadano. Esta visión tiende a reforzar la creencia de que las escuelas pertenecen a sus ciudadanos, ignorando que en realidad son legalmente un organismo del Estado.

La práctica ausencia de un control centralizado de la política educativa permite a cada comunidad escolar adaptar sus escuelas a sus valores predominantes en cada momento, pero la dinámica intergubernamental, y de participación de otros niveles, es creciente. Como se puede observar en el gráfico 1, la intervención estatal ha ido aumentando, sobre todo en relación al porcentaje de gasto público educativo¹⁷. Los Estados, siendo legalmente los titulares de la competencia educativa, están maniatados por un diseño institucional y unas inercias institucionales históricas muy difíciles de modificar o alterar. Se puede afirmar que los Estados han ido ganando influencia en la

¹⁷ Los gobiernos de los Estados han adoptado un papel marcadamente redistributivo, puesto que financian los *School Districts* para que puedan ofrecer unos niveles mínimos de gasto por alumno, matizando así las abismales diferencias. Para más información ver las tablas II y III en el Anexo.

determinación de la política educativa, pero ésta permanece todavía altamente descentralizada (Henig, 2009). Por su parte, el gobierno federal ejerce una débil influencia a través de las disposiciones de la Constitución federal que le legitiman a actuar de forma indirecta, básicamente a través de la *general welfare clause* (Artículo I, Sección 8) y la cláusula de comercio. Ello es así porque el diseño institucional y la actividad de los tribunales de justicia le impiden específicamente erosionar el poder de los Estados mediante una participación directa en la política educativa. La principal arma del gobierno federal es el extenso sistema de ayudas y subvenciones, además de las leyes federales que regulan, directa o indirectamente, la actividad local¹⁸.

Gráfico 1. Porcentaje de gasto público según nivel de gobierno y número absoluto de School Districts



El gráfico debe interpretarse de la siguiente manera: las líneas significan el porcentaje de gasto que se dedica a la educación según el nivel de gobierno y su valor se corresponde con el eje de ordenadas izquierdo. Las barras se corresponden con el número de *School Districts*, y su valor debe relacionarse con el eje de ordenadas derecho. El eje de abscisas se corresponde con la evolución temporal en quinquenios desde 1939 hasta 1999.

Fuente: Berkman y Plutzer (2005)

¹⁸ La más destacable de las políticas de "intervención educativa" es la *No Children Left behind Act*, que desde el primer mandato de George W. Bush vincula ayudas económicas federales a la participación en test estandarizados y la consecución de determinados niveles de aprendizaje.

Disfuncionalidades del diseño institucional, principales líneas de debate e ideología política

Si la educación es un *issue* muy relevante en los EUA, el diseño institucional americano ha sido también objeto de muchos debates y encendidas discusiones. Efectivamente, los diagnósticos de las disfunciones suelen ser comunes, a pesar de que las respuestas acostumbran a implicar diseños institucionales opuestos.

Entre los principales aspectos a tratar destaca sobremanera el hecho de la diversidad del sistema. Ésta es al mismo tiempo un punto fuerte y uno de sus principales inconvenientes. Si el diseño institucional garantiza el localismo, la vinculación casi directa entre los ciudadanos y sus escuelas, también tiene como reverso de la moneda la desigualdad que reproduce. Garantizar autonomía a las zonas educativas implica también que éstas dependan de sus circunstancias locales, para lo positivo y lo negativo.

Así, la principal crítica al diseño institucional se refiere a su capacidad económica: los *School Districts* se financian básicamente a través de los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria (*property tax*). La principal fuente de ingresos locales de las zonas educativas americanas está ligada al tipo de propiedades que contengan sus límites. El efecto perverso es, pues, evidente. Aquellos *School Districts* radicados en zonas ricas tienen mucha más capacidad recaudatoria, y por tanto también de gasto, que aquellos distritos establecidos en zonas deprimidas. Uno de los principales indicadores de calidad de un sistema educativo es su capacidad de gasto por alumno, y en los EUA el sistema público educativo no garantiza una igualdad ni de partida ni de resultado. Los distritos más acaudalados tienen las mejores instalaciones, los mejores profesionales y los mejores servicios de soporte escolar. No es difícil imaginar que los estudiantes de estos distritos tienen muchas más probabilidad de acabar sus estudios con buenas perspectivas, que los de los distritos con más dificultades¹⁹. En este escenario las críticas se refieren a que la desigualdad de partida se reproduce en la escuela, cuando precisamente un sistema público debería luchar por igualar a todos los estudiantes y tener capacidad para combatir la exclusión social independientemente del lugar de nacimiento.

También fruto de la autonomía de los distritos escolares encontramos la disparidad de currículos educativos. La diversidad es tan extrema que podemos encontrarnos con zonas educativas donde el creacionismo sea explicado en las aulas, o donde la abstinencia sexual sea contemplada como la principal política de educación sexual de los alumnos, para poner dos ejemplos extremos (poco habituales). Además, estudiantes de la misma edad pueden seguir currículos completamente diferentes (sobre todo las diferencias se dan intra-Estados, más que inter-distritos escolares dentro de un mismo Estado), generando sensación de un cierto caos cuando las familias se ven obligadas a mudarse de Estado.

¹⁹ En 1991 un estudiante de Cleveland tenía un 7% de posibilidades de graduarse en el año correspondiente, mientras que el mismo estudiante en Milwaukee tenía algo más del 50% (Chubb y Moe, 1991).

El establecimiento de los límites territoriales educativos también es un tema sujeto a cuestiones de diseño institucional que produce efectos directos en la política educativa. Hasta la decidida intervención de los tribunales de justicia, a partir de la célebre sentencia de la Corte Suprema *Brown vs Board of Education of Topeka* en 1954, la segregación racial mediante el *gerrymandering* institucional era un hecho corriente (Alexander y Alexander, 2005). Muchos Estados, particularmente del sur, dividieron los distritos públicos escolares con clara voluntad segregadora. Como respuesta, los tribunales han llegado a alterar las fronteras de los distritos, agrupar escuelas obligando a la mezcla racial e incluso a transferir a grupos raciales enteros de una escuela a otra. Sin embargo, todavía persisten algunas manifestaciones de segregación que son combatidas básicamente a través de los tribunales estatales²⁰.

Finalmente, una de las principales disfunciones detectadas es precisamente el carácter electo de los consejos escolares. A pesar de la defensa del localismo y del control ciudadano directo, la realidad muestra que las tasas de participación en este tipo de elecciones son bajísimas (Allen y Plank, 2005; Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1991) y que sólo participan los interesados más directos. Así se produce un efecto perverso consistente en que la mayoría de *boards* están controlados por los sindicatos de profesores (Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1991). Ello provoca que el idealizado control local por parte de los ciudadanos sea mucho más débil de lo esperado, aumentando las inercias burocráticas, la ausencia de transparencia en las decisiones y generando una difícil rendición de cuentas públicas.

Así estas deficiencias de diseño institucional provocarían que la educación pública americana no estuviera cumpliendo sus principales cometidos. La literatura norteamericana parece coincidir en que, básicamente, el problema es de diseño, más que de gasto educativo o de nivel académico de los alumnos o profesores. Sin discutir en profundidad las bases del sistema (control local y autonomía financiera), encontramos dos grandes corrientes de reforma institucional que pretenden paliar las ineficiencias de un sistema tan altamente descentralizado. Estas corrientes, además, se corresponden en cierta medida con dos posturas ideológicas contrapuestas, que abogan por dos salidas opuestas: mayor descentralización educativa, por un lado, y mayor centralización, por otro.

Los partidarios de una mayor descentralización educativa se identifican con aproximaciones ideológicas provenientes de la escuela de la elección pública. Para estos autores, la mejor garantía para un mejor funcionamiento de las escuelas americanas pasaría por descentralizar al máximo el sistema, otorgando el máximo poder a las unidades de gobierno más cercanas: las escuelas (Bolick, 2004; Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1990; Chubb y Moe, 1991). Se trata de aproximaciones a modelos de

²⁰ La segregación *de facto* no es inconstitucional. Tan sólo se combate la segregación *de iure*, es decir aquella causada por leyes o actos de las autoridades públicas y no aquella causada por patrones de asentamiento de la población homogéneos (Alexander y Alexander, 2005).

mercado, donde las unidades de gobierno compiten para ofrecer el mejor servicio al precio más bajo²¹. En esta lógica, hay que otorgar el máximo poder a los directores de los centros, a los padres e incluso a los alumnos, hay que garantizar la libre elección de centro, alejar toda tentativa de control estatal o federal de la educación y flexibilizar las estructuras internas de decisión. Se podría resumir su postura mediante tres verbos: desregular, descentralizar y despolitizar la educación (Bolick, 2004).

Por el contrario, los partidarios de políticas educativas más centralizadas abogan por un mayor control político de los distritos escolares. Estos autores pretenden vincular el control ciudadano a niveles de gobierno más inteligibles para el votante (Berkman y Plutzer, 2005; J. R. Henig y Rich, 2004; J. Henig, 2009; Saiger, 2007). En otras palabras, son partidarios de ligar los distritos escolares con algún nivel de gobierno "general", sea municipal o estatal, de forma que se logre una prestación homogénea del servicio y una mayor rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones. También son partidarios de una cierta homogenización curricular y económica, como la mejor garantía de igualdad y reequilibrio social. Bajo estos criterios debería permitirse al gobierno generalista más cercano a la escuela tener una participación directa en la gestión educativa. Para estos autores la principal disfunción surge, precisamente, de la pretendida despolitización de la educación, que ha acabado convirtiéndola en un ente autónomo y ajeno a muchas de las variables político-sociales de su entorno.

Buscando un equivalente con las tipologías de la gobernanza multinivel de Hooghe y Marks, los reformistas alineados con postulados del tipo *rational choice* abogarían claramente por un modelo "tipo II" donde las escuelas son prácticamente autónomas y proliferan y compiten entre ellas en un entorno institucionalmente competitivo y flexible. Por el contrario, los partidarios de un mayor control político y rendición de cuentas se corresponderían con una profundización del "tipo I", puesto que encaja mejor con un modelo clásico de federalismo, donde las unidades de gobierno tienen competencias transversales, pero delimitadas entre ellas, y se generan estructuras institucionales estables que otorgan cierta permanencia al sistema.

Ambas escuelas de reforma, sin embargo, no han conseguido más que pequeñas modificaciones y adaptaciones del modelo institucional de las zonas educativas americanas. La retórica política y las dificultades de plantear en términos generales el cambio de diseño institucional provocan que la evolución del sistema sea compleja. Hoy parece complicado intentar coordinar o modificar algo más de 13.000 niveles de gobierno y 52 Estados para que se produzcan reformas en un sentido u otro. El marco institucional y cognitivo en el que se mueve la educación en los EUA parece ser un fuerte amortiguador del cambio.

²¹ Bajo estas premisas se han puesto en marcha en algunos Estados las llamadas *charter schools*, que funcionan autónomamente y bajo la firma de un contrato de objetivos básicos con el Estado; y las *magnet schools*, que ofrecen currículos especializados y libertad de elección, como respuestas a la uniformidad de los *School Districts*.

Del estudio del caso norteamericano se destacan una serie de variables institucionales fundamentales que se pueden aglutinar en variables de tipo político-institucional, de tipo territorial y de gestión educativa. Por su naturaleza no excluyente, algunas de ellas se pueden clasificar a la vez en más de un grupo²². Las variables políticas se relacionan básicamente con aquellos aspectos que nacen del carácter democrático-electivo de los *School Districts*; así, en relación con las principales variables políticas encontramos: la posición constitucional de las zonas o gobiernos locales, las relaciones entre administraciones y su dotación financiero-presupuestaria, la autonomía de decisión y la dotación competencial, así como la transparencia y la responsabilidad de sus órganos políticos. Las variables territoriales básicamente se refieren a los efectos territoriales de la prestación de la política educativa por los gobiernos locales; así variables fundamentales pueden ser la relación de éstos con el territorio, los efectos que produce la zonificación sobre las desigualdades (no sólo educativas) pre-existentes en el territorio, o la capacidad de liderazgo de las zonas por los actores territoriales. Finalmente, las variables de tipo educativo se refieren a las capacidades de gestión y decisión en materia educativa; así, se pueden analizar las capacidades de gestión y decisión, la diversidad u homogeneidad en la prestación del servicio y los liderazgos institucionales-educativos que se generan. Todos estos elementos inspiran la descripción del caso catalán y se combinan en el apartado 6, para comparar efectivamente ambas realidades.

LA ZONIFICACIÓN EDUCATIVA EN CATALUÑA. DISEÑO INSTITUCIONAL Y LIMITACIONES

El establecimiento de zonas educativas de corresponsabilidad entre gobiernos locales y los demás niveles de gobiernos en Cataluña ha sido un ejemplo de modificación y diseño institucional fallido. En 2008 el entonces *Departament d'Educació* lanzó el primer plan piloto de establecimiento de zonas educativas mediante la Resolución EDU/3071/2008, de 3 de octubre. Tan sólo tres cursos académicos después el *Departament d'Ensenyament* puso fin a este nuevo diseño institucional, mediante la Resolución ENS/704/2011, de 15 de marzo. En este apartado se analizan los motivos y los factores de diseño institucional que permiten esbozar las dificultades a que se enfrentó este proceso de cambio y rediseño institucional.

Descentralización educativa y gobiernos locales: un espacio crecientemente multinivel de bajo perfil político

El marco general de la normativa educativa española y catalana respecto del papel de los gobiernos locales viene marcado por la centralización y la rigidez (Riba, 2004). A pesar del papel secundario que la normativa otorga a los gobiernos locales en materia educativa, la realidad multinivel y las interdependencias administrativo-

²² El objetivo de la diferenciación entre tipos de variables no es tanto exhaustivo y de clasificación, como de guía de interpretación de los conceptos fundamentales.

gubernamentales son un hecho difícilmente discutible y que afecta asimismo a los gobiernos locales (Agranoff, 2007; Brugué *et al.*, 1999; Brugué, Gomà y Subirats, 2000; Lazar y Leuprecht, 2007; Meier, O'Toole y Nicholson-Crotty, 2004). Además, hay que destacar una tendencia de los sistemas políticos occidentales a reforzar estas tendencias multinivel mediante un incremento de la descentralización política, también en educación (Pedró, 2007; Pedró, 2009).

Sin embargo, España –y por extensión Cataluña– están enmarcadas dentro del grupo de los sistemas educativos centralizados. Esta calificación sirve incluso para aquellos casos, como el español, en que la descentralización educativa se ha dirigido esencialmente hacia el nivel regional²³. Paralelamente, las competencias locales han ido evolucionando lentamente. La base del sistema la conforman los artículos 25.2 y 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local 7/1985 (LBRL), que facultan a las corporaciones locales para “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, la construcción y el sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, además de que “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación (...)”. Estas previsiones, siendo amplias, jamás han permitido dotar competencialmente a los gobiernos locales en materia educativa. Tampoco el *Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya* aportó nada nuevo, puesto que prácticamente reproduce, en el artículo 66.3.o), lo establecido en la LBRL.

Plandiura y Perdígó (2002) constataron que el marco educativo local era claramente residual o complementario, y aseguraron que la situación educativa de los municipios españoles se caracteriza por:

- La escasez de competencias educativas de titularidad municipal que, en su conjunto, no alcanzan a satisfacer plenamente el principio de autonomía local.
- La ausencia de una segunda descentralización de las competencias educativas desde las Comunidades Autónomas hacia los entes locales.
- La necesidad de aplicar criterios de distinto signo para acordar el reparto de competencias educativas, en función de la densidad de población y del nivel administrativo (municipio, isla, comarca, provincia, etc.), pero también de la capacidad de cada entidad local.

²³ El nivel local gestiona el 5% del gasto público educativo, mientras que el nivel regional gestiona el 61% del gasto educativo (Pedró y García, 2009).

- La infrautilización de las posibilidades existentes para activar la descentralización de competencias por medio de la atribución, la delegación y otras fórmulas combinadas.

Esta realidad se han modificado ligeramente, desde que se aprobó de la Ley orgánica de Educación 2/2006 (LOE), el Estatuto de Cataluña y la Ley de Educación de Cataluña (LEC), puesto que el papel del nivel local ha aumentado. Los últimos pasos descentralizadores de la LOE y la LEC permiten el establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad y califican a la administración local de administración educativa²⁴. Ello ha permitido un cierto reconocimiento del importante papel que puede jugar el gobierno local en la política educativa. Por su parte, el artículo 84.2.g) del Estatuto reconoce como competencias locales educativas “la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar”.

Hoy, de forma general, se puede asegurar que los gobiernos locales catalanes pueden tener un papel importante en al menos los siguientes aspectos: admisión del alumnado y escolarización, programación y gestión de la oferta propia y de sus recursos (formación ocupacional, guarderías, formación de adultos...) y acompañamiento a la escolaridad. Además, se les reconoce crecientemente un papel fundamental en “el otro tiempo educativo”: mediodía, comedor, antes y después del horario escolar (Pedró y Garcia, 2007; Pedró y Garcia, 2009; Albaigés, 2011; Albaigés, 2012).

A esta actividad del gobierno local deberíamos añadir el esfuerzo que otros niveles de gobierno realizan, conjuntamente con los ayuntamientos, en la prestación del servicio educativo: consejos comarcales y diputaciones. Estos niveles de gobierno son muy importantes para la prestación de determinados servicios, básicamente a través de soporte técnico y económico²⁵. Así, la realidad de la política educativa es cada vez más interrelacional, más multinivel y más descentralizada, puesto que confluyen sobre un mismo objeto múltiples niveles de gobierno, con capacidades y recursos diversos. Y ello es así, a pesar de un marco normativo que ha evolucionado muy lentamente.

La motivación política de la reforma

¿Cuáles son entonces los motivos que llevaron al anterior gobierno de la Generalitat a establecer la zonificación educativa como instrumento de incorporación del ámbito local a la política educativa? La respuesta se basa en un diagnóstico de la realidad institucional de partida del año 2003, que detectaba un marco competencial y

²⁴ Específicamente la LOE, en su Disposición Adicional decimoquinta, facilita el establecimiento de mecanismos de cooperación, y la LEC, en su artículo 176, establece las zonas educativas como unidades de programación y ámbitos de colaboración interinstitucional entre el *Departament* y los gobiernos locales.

²⁵ Básicamente transporte escolar, becas-comedor, soporte técnico y ayudas económicas para determinadas políticas de interés supramunicipal, según consta en el *Informe del Panel de Polítiques Educatives de Fundació Carles Pi i Sunyer* del año 2010.

legislativo poco receptivo a la actividad educativa de los municipios, junto con una voluntad política de ampliar las capacidades educativas del nivel local por parte del gobierno tripartito, de profunda sensibilidad municipalista (Plandiura, 2006).

Ante esta realidad, uno de los primeros movimientos fue la aprobación de un Pacto Nacional por la Educación, que se firmó finalmente el 20 de marzo de 2006, ya previsto en los acuerdos de gobierno del *Pacte del Tinell*. Este pacto pretendía ser una hoja de ruta para aprobar una ley catalana de educación, estabilizar el sistema educativo, generar confianza en los actores educativos y asegurar la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Lo firmaron el gobierno catalán (PSC, ERC e IC-V), y los principales sindicatos de profesores, alumnos y padres catalanes. Los entonces partidos de la oposición, CiU y PP, le otorgaron un tibio apoyo y finalmente no fueron firmantes del pacto.

En este pacto los gobiernos locales eran actores principales del nuevo enfoque educativo, considerándose administraciones fundamentales para la mejora de la prestación del servicio educativo. Sin embargo, la posterior aprobación de la LEC, en 2009, representó un rotundo paso atrás, puesto que desapareció la mayor parte de las referencias a la corresponsabilidad educativa de los gobiernos locales²⁶. Del gran espíritu municipalista del pacto tan sólo quedó la consideración de los gobiernos locales como administración educativa y el establecimiento de zonas educativas, como las estructuras a través de las cuales se encaja la corresponsabilidad territorial en la política educativa.

El diseño institucional de la zonificación educativa catalana

La primera resolución que estableció las zonas educativas se apoyó, paradójicamente, en la disposición adicional decimoquinta de la LOE. Aún no estaba aprobada la ley catalana, pero la voluntad política de adelantar el proceso de descentralización, que se podía ver comprometido por la inminente aprobación de la LEC, fue determinante. En este sentido, también se había aprobado el plan de descentralización del departamento, que fue derogado al entrar el nuevo gobierno conservador a principios de 2011.

En cualquier caso, las zonas educativas se definieron, en la primera resolución, como “el ámbito territorial idóneo para la participación, colaboración y corresponsabilidad del Departamento de Educación y la Administración Local para la planificación, programación, provisión y garantía del servicio educativo con recursos públicos”. Así, las zonas educativas representaban un doble objeto: unidades de programación educativa y de corresponsabilidad municipal, potenciando el trabajo en red e integrado desde la proximidad. Esta definición prácticamente no sufrió excesivos cambios con la entrada en vigor de la LEC y de la segunda resolución²⁷, que las definía más sucintamente como

²⁶ Este cambio de orientación también provocó que el gobierno tripartito votara separado en la LEC, puesto que IC-V se descolgó en algunos apartados, mientras que el pacto para la ley se amplió, esta vez sí, a CiU.

²⁷ La LEC en su artículo 176 regula las zonas educativas y la Resolución EDU/2229/2009, de 28 de julio, adapta la definición a la ley catalana.

“unidades de programación de la oferta educativa a las cuales se les pueden atribuir funciones de coordinación de las actuaciones en el sistema educativo y de los recursos humanos y económicos que las administraciones les destinen”. Se trataba, en definitiva, de territorializar la centralizada política educativa catalana.

El establecimiento de las zonas pivotó alrededor de dos grandes criterios de diseño institucional: los externos a la administración educativa y los internos²⁸. Como criterios externos se tuvo en cuenta la distribución comarcal y municipal (intentando que coincidieran en la medida de lo posible), los planes directores territoriales, la adscripción de los municipios a las áreas básicas de salud, los lideratos económicos territoriales, las redes de comunicaciones y la identidad territorial. Como criterios internos al departamento se tuvieron en cuenta: el conjunto de la oferta educativa, las zonas de inspección educativa, las zonas escolares rurales y la oferta educativa de los propios municipios. El objetivo final era garantizar un equilibrio educativo y social en cada nueva zona educativa que debería permitir: la mejora de la equidad, la inclusión y la cohesión social, la mejora de los resultados educativos y la mejora de la eficiencia institucional.

Mediante la primera resolución se pusieron en marcha las primeras doce zonas educativas como prueba piloto. Posteriormente se ampliaron a dieciocho y, finalmente, en la última resolución de 2010, se establecieron las últimas veintisiete que cubrían más de la mitad del alumnado catalán y una parte importante de la geografía catalana²⁹. A final del curso 2010-2011 la distribución del personal del *Departament d'Educació* quedaba, en buena medida, bajo la “gestión” de una zona educativa. Además, las zonas educativas se insirieron, en su inmensa mayoría, sobre unidades de gobierno pre-existentes, aumentando la superposición de niveles administrativos sobre el territorio y acusando las dinámicas multinivel ya existentes.

Tabla 2. Recursos humanos y centros gestionados por zona educativa. Curso 2010-2011

	Alumnos	Profesores y Personal de Administración y Servicios	Centros
Zonas educativas	553.944	46.393	2.770
Total Cataluña	1.093.543	94.299	5.687
Porcent. incluido en zona educativa	51%	49%	49%

Fuente: elaboración propia con datos del IDESCAT y del *Departament d'Educació*

²⁸ Según consta en el programa de descentralización del extinto *Departament d'Educació*.

²⁹ Ver los mapas de evolución de las zonas educativas en el Anexo, al final del artículo.

Tabla 3. Superposición de zonas educativas con otros niveles de gobierno preexistentes

Curso/ Superposición	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Con gobierno local	8 (66,6%)	13 (72%)	5 (18%)
Con comarca	4 (33,3%)	4 (23%)	14 (52%)
No superpuestas	0 (0%)	1 (5%)	8 (30%)
Total Zonas	12 (100%)	18 (100%)	27 (100%)

Entre paréntesis, el porcentaje sobre el total de zonas por curso académico.

Fuente: elaboración propia

Como puede observarse en la tabla anterior, la mayoría de zonas educativas establecidas coincidían *de facto*, bien con el propio municipio, bien con una comarca. No es hasta el último curso que el *Departament* se decidió a crear zonas con criterios de articulación territorial más complejos. Es importante destacar que la lógica de zona parece reflejarse mejor en el último curso, donde menos municipios eran considerados zona educativa por sí mismos, y se tomaron criterios territoriales más amplios que el municipio y distintos a la comarca.

Es importante destacar también que las zonas educativas no se crearon como unidades administrativas, de forma que tenían una cierta capacidad política de decisión sobre su territorio, y completamente desligadas de cualquier actividad de administración, de gestión del sistema educativo en su territorio (Bonal y Albaigés, 2010). En este sentido, se configuraron como instituciones de contenido político, puesto que su principal cometido era trazar horizontes educativos y velar por la corresponsabilidad con el territorio. La estructura institucional interna de cada zona educativa, independientemente del área territorial a que se superponía, era la misma y se organizaba alrededor de dos grandes figuras: la comisión institucional de dirección y seguimiento, por un lado, y la dirección de zona, por otro. La primera era la encargada de aprobar el proyecto de zona y efectuar su seguimiento. Estaba compuesta paritariamente por representantes de los entes locales y del *Departament d'Educació*, presidida por el director de los servicios territoriales correspondiente y con el alcalde del municipio más poblado. La dirección de zona era designada por los servicios territoriales de educación y era la encargada de coordinar las actuaciones, ejecutar el plan de zona, presidir las comisiones de garantías de admisión, colaborar con las oficinas municipales de escolarización y ser el interlocutor, con carácter general, ante la administración local. El enlace entre ambas figuras se realizaba mediante la comisión de coordinación del proyecto de zona, nombrada por la comisión de dirección y presidida por el director de zona.

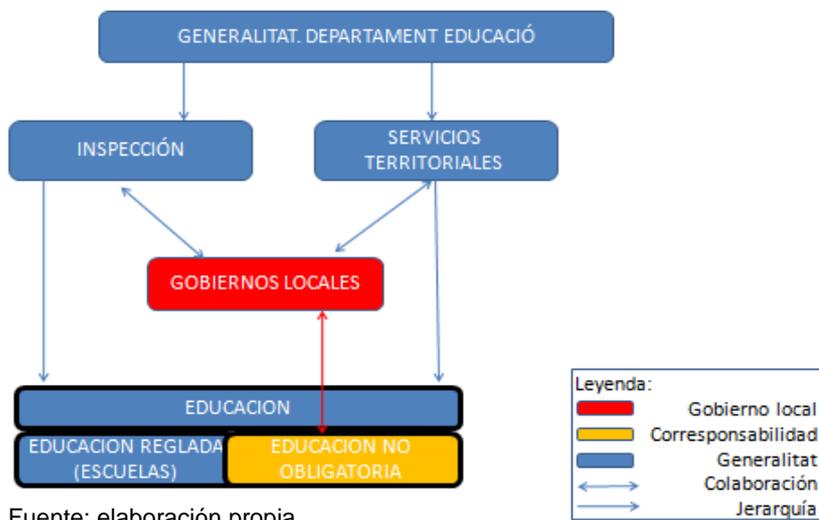
De la implementación de la primera Resolución, se constató la necesidad de reforzar la figura del director de zona, que se había diseñado originariamente en términos muy vagos. Después de la segunda Resolución, esta figura quedó notablemente

reforzada. En esta reforma, puede hablarse incluso de una forma de liderazgo institucional fuerte. Específicamente, los servicios territoriales podían hacerle encargos de funciones, lideraba la redacción y ejecución del proyecto de zona, coordinaba las actuaciones de inspección educativa en todo lo que afecte a la zona y su proyecto educativo, convocaba centros y servicios, representaba la dirección de los servicios territoriales, era el interlocutor con la administración local, participaba en comisiones sectoriales con otras administraciones que tuvieran relación con el ámbito educativo. Además, en el ámbito estrictamente escolar participaba en las mesas de planificación, dinamizaba los planes de escolarización del alumnado, colaborando con las OME municipales, realizaba el seguimiento en coordinación con la inspección de la eficiencia educativa de la zona, ejercía la vicepresidencia del plan educativo de entorno –si lo había– e impulsaba planes socio-educativos, entre otras actividades.

Se configuró, pues, un director de zona con un papel fundamental, por central, en la relación *Departament*–territorio y los demás actores implicados. De esta estructura institucional resultó finalmente que el nivel de gobierno local quedó restringido a una supervisión general y una mínima orientación política. A la vez, el *Departament* se reforzaba en el territorio mediante la preeminente figura del director de zona educativa. Además, la posición institucional del director podía presentar graves divergencias de criterio con la inspección educativa, puesto que se instalaba en una posición, no de jerarquía, pero de coexistencia y colaboración, respecto a ésta. Estructuralmente, las relaciones entre los principales actores institucionales implicados se muestran en los gráficos que siguen.

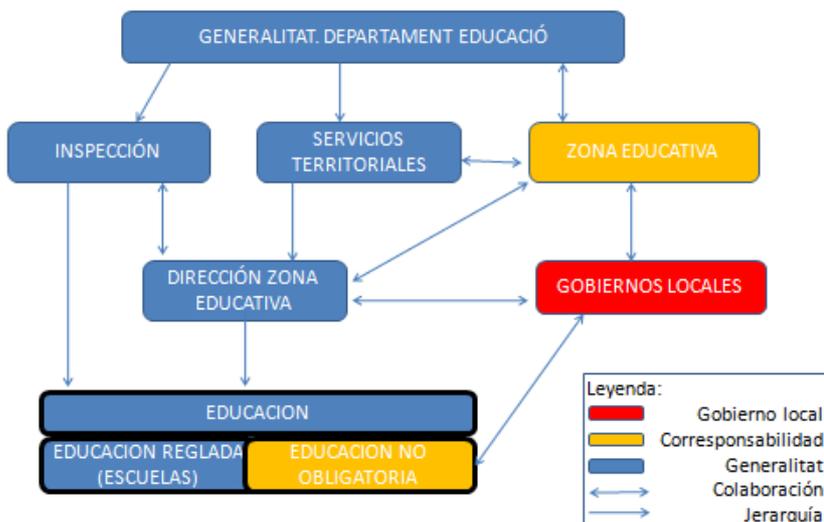
En el primer gráfico, observamos la estructura anterior a la entrada en vigor de las zonas educativas. En el segundo, la misma estructura con el añadido institucional de la zonificación educativa. Los colores indican el nivel de gobierno al cual se adscribe cada actor institucional y las flechas establecen las relaciones entre ellos.

Gráfico 1. Actores institucionales y relaciones en espacios territoriales sin zona educativa



Fuente: elaboración propia

Gráfico 2. Actores institucionales y relaciones en espacios territoriales con zona educativa

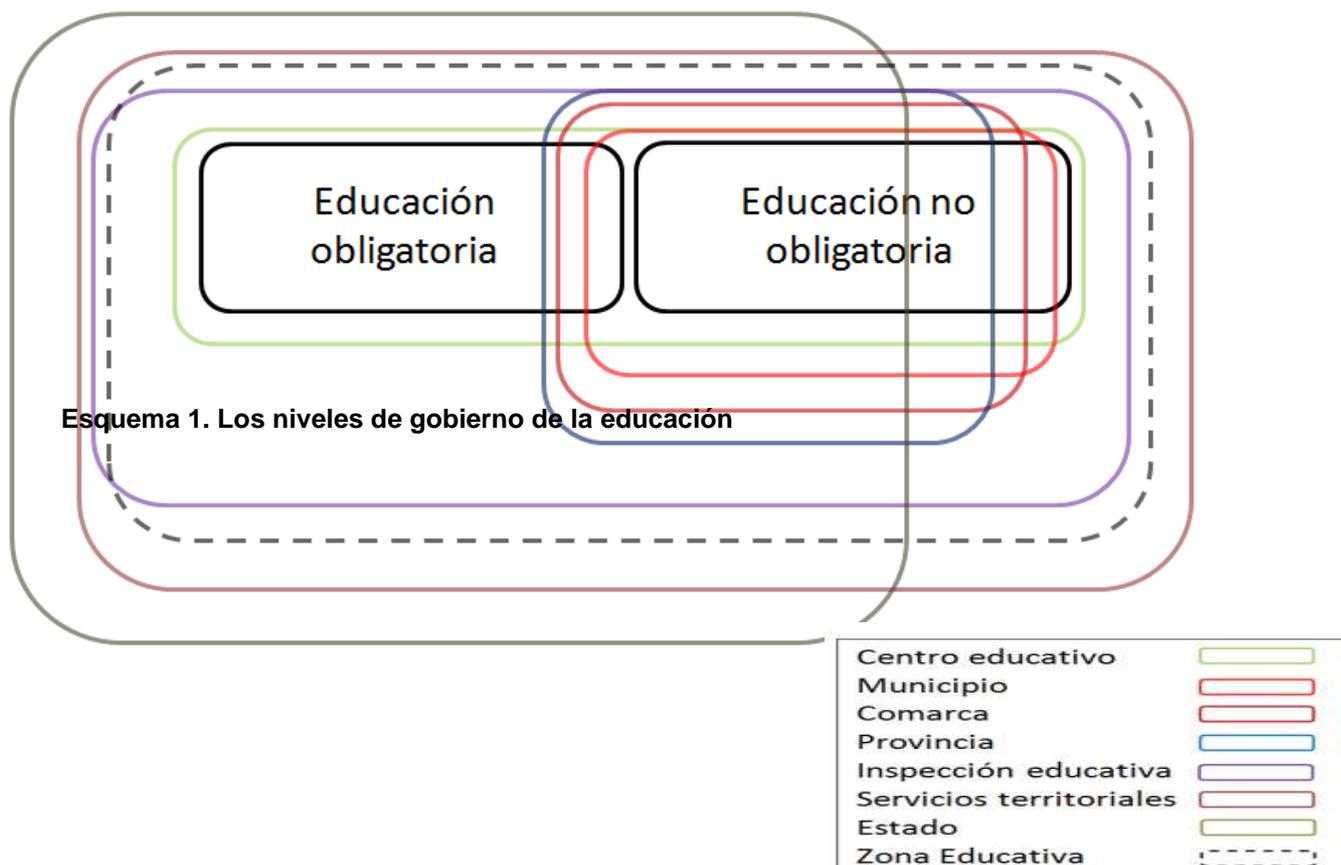


Fuente: elaboración propia

Como puede observarse, el principal cambio se da en la dirección de zona, que desplaza al gobierno local y se coloca en una situación pivotal en las relaciones entre los diferentes órganos administrativos y niveles de gobierno: está en colaboración con la mayoría de ellos y tiene un cierto control jerárquico sobre las unidades últimas educativas (escuelas y centros de educación no obligatoria), a un nivel parecido al de la inspección.

Así, los servicios territoriales, allí donde hubiera establecidas zonas educativas, tenían como interlocutor principal en el territorio al director de zona.

A todo ello cabe sumar que el entorno institucional educativo catalán está mucho más poblado de lo que se podría pensar a simple vista, tal y como se muestra en el esquema siguiente. En él encontramos de forma simplificada los principales niveles de gobierno que, de una forma u otra, actúan en el campo educativo –incluyendo las zonas educativas–. La base del esquema son los dos grandes ámbitos educativos (educación obligatoria –reglada– y no obligatoria –no reglada–), envueltos por una primera corona que son los centros educativos respectivos con sus márgenes de autonomía. A ellos se van añadiendo posteriormente los niveles de gobierno que tienen algún tipo de incidencia en la política o la gestión de la educación. Así, por ejemplo, el municipio se coloca políticamente sobre la práctica totalidad de los estudios no obligatorios y afecta a una porción de los estudios obligatorios (escolarización, control del ausentismo...). Por su parte, las diputaciones y consejos comarcales focalizan su actividad en la educación no obligatoria, y además participan de forma tangencial en la prestación del servicio público de la educación obligatoria (transporte, comedor, ayuda técnica y económica...). Y el Estado y el *Department d'Ensenyament* tienen un papel mucho más relevante en la política educativa obligatoria, el primero sentando las bases del sistema y el segundo desarrollando el núcleo de la política educativa catalana (mediante los servicios territoriales) y su control (mediante la inspección educativa).



De esta manera, las zonas educativas, y más concretamente sus directores, se insertaban institucionalmente entre los servicios territoriales y la inspección educativa, en una posición de preeminencia respecto a los gobiernos locales y en una incómoda cohabitación con las unidades administrativas que también dependen del *Departament*. Esta explicación muestra gráficamente la intensidad y complejidad del gobierno “multinivel” que presenta la política educativa catalana. También da cuenta de cómo las zonas educativas se insertaban en un espacio ya densamente poblado de niveles de gobierno, y con funciones que se superponían y podían colisionar con las de otros niveles de gobierno.

Otras disfunciones de diseño institucional fueron ya remarcadas en su momento por Bonal y Albaigés (2010), que destacaron sucintamente una serie de debilidades inherentes al diseño institucional, básicamente: la falta de legitimidad política del director de zona, la ausencia de dotación presupuestaria específica, la ausencia de competencias “propias o delegadas”, el alcance limitado en el despliegue de la política educativa, su poca autonomía en comparación con la creciente autonomía de centro y la posible reproducción de desigualdades territoriales.

COMPARACIÓN INSTITUCIONAL

¿Qué provoca que el diseño de los *School Districts* americanos sea tan estable, y las zonas educativas catalanas hayan desaparecido en un espacio de tiempo tan breve? Si una de las características fundamentales de las instituciones es su duración en el tiempo y la capacidad de resistencia y adaptación al cambio (March y Olsen, 1984; Thoenig, 2006); y si una institución es un conjunto relativamente duradero de normas y prácticas organizadas, insertadas ambas en estructuras y recursos que dibujan un determinado sentido que es relativamente resistente a los cambios y las preferencias de los individuos y las cambiantes circunstancias del entorno, ¿qué elementos de las zonas educativas catalanas propiciaron su desinstitucionalización fulminante sin demasiados obstáculos? Lo que efectivamente parecía un importante paso adelante en la corresponsabilización educativa de los municipios quedó, mediante la Resolución ENS/704/2011, de 15 de marzo, por la cual se pone fin al plan piloto de zonas educativas, disuelto. La voluntad política del nuevo gobierno entrante en la Generalitat (Convergència i Unió, en 2010) fue suficiente para terminar con este intento de cambiar las relaciones de corresponsabilidad entre las diversas instituciones sobre el territorio.

Desde un punto de vista de diseño, las realidades catalana y americana –siendo muy distintas– ofrecen también dos modelos nítidamente distintos de diseño institucional. Siguiendo de nuevo a Marks y Hooghe podemos establecer a qué tipo de diseño pertenecen ambas, teniendo presente que se trata de tipologías ideales, y que se no se encuentran “puras” en la realidad. Las zonas catalanas son territoriales, más que sectoriales (se crean con criterios territoriales), con capacidades de tendencia generalista (se ocupan tanto de la educación en sentido clásico como todos aquellos aspectos que la rodean del “otro tiempo educativo”), con tendencia a proliferar y con un diseño

institucional que no garantiza la duración en el tiempo. Por otra parte, los *School Disrticts* americanos son más sectoriales que territoriales (se crean en función de la necesidad educativa), tienen un contenido específico, son descentralizados pero con una arquitectura institucional que garantiza su duración en el tiempo.

Las zonas educativas americanas se corresponden *grosso modo* con la tipología I, puesto que presentan un número estable de unidades de gobierno (desde la unificación de mediados de los años 30 del siglo pasado, no se han alterado sustancialmente), que no comparten competencias y se configuran legal y socialmente como instituciones estables. Por otro lado, las zonas catalanas se podrían clasificar con la tipología II, puesto que comparten competencias en un entorno institucionalmente muy poblado y se configuran legalmente como instituciones débiles (poco reconocimiento legal y político-social). Así que se insiere una institución diseñada para un tipo de entorno multinivel tipo II, que probablemente no sea el dominante en Cataluña en este momento. Estableciendo una comparación de las variables más relevantes que se han ido tratando, se pueden hallar algunas explicaciones de la desaparición de las zonas educativas catalanas como espacio de corresponsabilidad educativa para el gobierno local. Así se puede realizar el análisis a partir de la comparación de algunas de las variables fundamentales que se han destacado del análisis del caso americano, y que afectan a los diseños de instituciones de zonificación educativa.

Las zonas educativas catalanas se configuraron finalmente como un concepto institucionalmente débil: se trataba más de superponer una estructura en un mapa territorial distinto o complementario al municipio con la idea de mejorar la prestación del servicio educativo, acercándolo al territorio, que una verdadera territorialización de la decisión política. En este sentido, el poder de decisión y dirección en las zonas educativas seguía correspondiendo al *Departament* y en ningún caso se las dotó de autonomía real, ni de competencias de gestión ni educativas realmente sustantivas, puesto que se configuraron en gran parte como “criaturas” de éste. Además, se configuraron como elementos poco transparentes y poco relacionados democráticamente con los ciudadanos.

Por el contrario, los *School Districts* se configuran como zonificaciones territoriales institucionalmente fuertes. Principalmente debido a su carácter mayoritariamente electo y democrático, pero también por su enorme autonomía de decisión y de gestión. Además, cuentan con un origen e inercia institucional propia que los configura como instituciones que resisten a la presión competitiva de otras.

La tabla 4 resume las principales diferencias y similitudes de las dos realidades comparadas. Éstas permiten configurar una idea precisa de los motivos que explican la permanencia y estabilidad de los *School Districts*, así como también la fragilidad de las zonas educativas catalanas.

Tabla 4. Variables comparadas de análisis institucional

	Variable*	<i>School Districts</i> EUA	Zonas educativas catalanas
Concepto de zona	P	Fuerte: unidad de decisión	Débil: mapa territorial
Posición constitucional	P	Fuerte (constituciones estatales)	Inexistente
Origen institucional	P	Tradicional (<i>bottom-up</i>)	Deseo político (<i>top-down</i>)
Relaciones entre administraciones	P-T	Económicas y de resultado. Horizontalidad. Autonomía	Dependencia (jerarquía) y colaboración. Conflictual
Superposición con otros niveles de gobierno	T-P	Baja	Elevada
Ámbitos competenciales	P-E	Claros y con un grado elevado de autonomía	Difuso y complementario de otros niveles
Autonomía de gestión	E	Muy elevada	Inexistente
Autonomía de decisión	E	Muy elevada	Débil
Presupuesto	E-P	En función de impuestos locales y compensaciones de los Estados	Transferencia del <i>Departament</i>
Liderazgo de la zona	E	En general, autonomía del <i>Board</i>	<i>Departament d'Educació</i>
Dirección de zona	E	Autónoma	Sometida a jerarquía
Diversidad institucional interna.	T-E	Elevada	Baja
Reproducción de las desigualdades educativas	T-E	Elevada	Elevada
Tipo de legitimidad	P	Directa (democrática)	Indirecta, administrativa
Transparencia	P	Teóricamente elevada	Baja
Objetivos	P	Prestar el servicio educativo	Difusos, de colaboración
Responsabilidad (accountability)	P	Teóricamente elevada	Inexistente
Relación con el territorio	T-P	Intensa	Indirecta

* P=variables de tipo político-institucional; T=variables de tipo territorial; E=variables de tipo educativo.

Fuente: elaboración propia a partir de la idea de Bonal y Albaigés (2010)

DISCUSIÓN

En un entorno institucional poco propicio al papel de los gobiernos locales en educación como el catalán, parece difícil querer encajar unas nuevas instituciones de referencia territorial, con poca o nula cobertura jurídica, dirigidas por el deseo político, con relaciones potencialmente conflictuales entre administraciones, con ámbitos competenciales difusos, débil autonomía de gestión, decisión y económica. Además, la mayoría de las veces superpuesta a otros niveles territoriales, con poca capacidad de adaptación interna (todas las zonas tenían el mismo diseño, independientemente del territorio al que representaban), y de legitimidad política y democrática escasa.

Parece también fundamental la dirección del proceso. El caso americano es claramente un proceso *bottom-up*, donde las unidades de base toman la iniciativa institucional y consolidan su espacio desde abajo. La construcción institucional catalana es marcadamente *top-down*, de forma que es un proceso pilotado por y desde el “centro” político, con todas las debilidades que ello comporta. La primera, no saber cuál va ser el encaje por parte del territorio de una nueva institución; segunda, que esté sujeta a la voluntad política “del centro”, tanto para su consolidación como su desaparición; y tercera, si se crea una unidad política sin competencias ni legitimidad clara, otras instituciones más bien preparadas y adaptadas serán un obstáculo para su consolidación. De hecho, tanto el caso catalán como el norteamericano permiten constatar que existen estrategias distintas y alternativas posibles en función de: las características del sistema político, del modelo de descentralización política y de las relaciones central/local; que afectan a la dimensión de los procesos de determinación de los objetivos y finalidades del diseño institucional.

Desde un punto de vista teórico, las zonas catalanas se establecen como un paso de la descentralización a la corresponsabilidad. La descentralización implica descender competencias, capacidades y recursos al territorio. La corresponsabilidad se puede entender como un grado intermedio entre la descentralización y la desconcentración. El problema es que la corresponsabilidad educativa había sido hasta el momento cosa de dos: *Departament* y centros educativos (Benito y González Balletbó, 2006), dejando completamente de lado los gobiernos locales. Este elemento permite confirmar que se incardinó una estructura institucional en un espacio ya (firmemente) ocupado y, por lo tanto, potencialmente adverso.

Otra gran disfunción institucional se daba al superponer las zonas a otros niveles de gobierno preexistentes. Reproducir la misma escala territorial para la zona que para el municipio o la comarca, añadiendo instituciones en lugar de integrar las necesidades en estructuras ya existentes provoca que, si la institucionalización no es fuerte, tan sólo se estén superponiendo niveles con un encaje complejo (en términos políticos, administrativos y de inteligibilidad política). Los criterios de partida para la zonificación (externos e internos al *Departament*) tan sólo podían conducir a esta realidad, puesto que los criterios orientadores fueron, a su vez, creados a partir de unidades político-

territoriales preexistentes. Así, no es de extrañar que en la zonificación educativa se refleje poderosamente la imagen comarcal y municipal.

Como en el caso americano, o se dota de personalidad política clara a la zona educativa³⁰, o bien se propone su inserción en una estructura política “generalista” fácilmente identificable por los ciudadanos. La mera superposición institucional provoca choques de legitimidades, pérdidas de autonomía respectivas, así como una falta de claridad y visibilidad en la prestación de las políticas públicas. Las problemáticas de diseño institucional pueden, pues, alterar tanto a las propias instituciones como a los ciudadanos. Por una parte, en los ciudadanos se puede producir un “choque de legitimidades”, una clara disfunción en la compleja estructura de identidades y legitimidades de todo sistema multinivel. Por otra parte, en la superposición o solapamiento institucional se produce una progresiva difuminación de los contornos institucionales, lo que produce una menor visibilidad de los resultados de las políticas públicas y, en definitiva, una disfunción en el ciclo de legitimación política, en detrimento de los gobiernos.

Los entes locales son instituciones políticas; por tanto, cualquier transferencia de competencias debe redundar en un incremento de su cuota de intervención política. Entonces, una descentralización educativa tiene sentido si los municipios obtienen una mayor capacidad de intervención en la escuela y si los ciudadanos son capaces de interpretarlo así. No parece ser el caso de la zonificación educativa catalana, que no transfería competencia alguna y además creaba una superposición de niveles político-administrativos poco inteligible. Además, esta superposición finalmente provocó una pérdida de autonomía real de los entes locales en materia educativa, puesto que se provocó su alejamiento de las unidades de inspección y los servicios territoriales mediante la interposición conflictual del director de zona educativa. Fue tan conflictual que uno de los argumentos fuertes para poner fin al plan piloto fue el desencuentro entre los servicios de inspección y delegaciones territoriales con la figura del director de zona. Además, tampoco se tuvo noticia de una especial queja por parte de las entidades municipalistas, que si hubieran detectado un paso atrás en la autonomía municipal mediante su eliminación, probablemente lo hubieran expresado públicamente.

En consecuencia, mientras no se resuelvan las tensiones institucionales comentadas podemos constatar que todavía pervive un marco educativo que mantiene a los gobiernos locales en un papel claramente residual o complementario –con o sin zonas educativas–. En este marco, para conseguir una verdadera descentralización o corresponsabilización de los entes locales en materia educativa sería necesario –en función de las características de nuestro sistema político-educativo– construir instituciones fuertes, estables y con competencias y funciones detalladas (tendientes al

³⁰ Como proponen Bonal y Albaigés (2010) cuando especificaban la necesidad de diseñar las zonas como consorcio, es decir, dotándolas de estructuras estables y duraderas que garantizaran su actividad y que obligaran a gobiernos locales y al *Departament* a un verdadero intercambio y acuerdo en la gestión de la política educativa sobre el territorio.

“tipo I” de Hooghe y Marks). Y este aspecto sea posiblemente todavía más relevante cuando la institución que se quiera crear sea de una orientación distinta a la de la lógica de conjunto del sistema: la zonificación catalana era un paso hacia la descentralización de la política educativa, en contra de su provisión “naturalmente” centralizada. Por consiguiente, en el entorno multinivel catalán, una construcción estructuralmente débil, limitada en el tiempo y flexible está condenada a sufrir las tensiones de un entorno político-institucional adverso. Tan adverso que la presión competitiva de instituciones más consolidadas, una voluntad política distinta, así como la “lógica estructural” del sistema, acaban por imponer una determinada orientación institucional, que no pasa por incorporar al gobierno local como nivel relevante en la política educativa.

Bibliografia

- AA VV: 1990, *I congrés internacional de ciutats educadores Barcelona 1990*, Ajuntament de Barcelona.
- Agranoff, R.: 2007, “Local governments in Spain's multilevel arrangements”, en H. Lazar y C. Leuprecht (eds.): *Spheres of governance*, McGill-Queen's University Press, pp. 23-70.
- Albaigés, B.: 2012, “Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives”, en L. Díaz (ed.): *Polítiques públiques dels municipis Catalans*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, pp. 19-107.
- Albaigés, B.: 2011, “Administració local i coresponsabilitat educativa: desigualtats en el desplegament de les polítiques locals en matèria d'educació”, ponència Jornades de Reflexió i Anàlisi de les polítiques locals d'educació, Barcelona.
- Alexander, K.; Alexander, M. D.: 2005, *American public school law*, Belmont, Thompson Learning, sixth ed.
- Allen, A.; Plank, D. N.: 2005, “School board election structure and democratic representation”, *Educational Policy*, 19(3), 510-527.
- Bainbridge, L. W.; Lasley, J. T.; Sundre, M. S.: 2003, “Policy initiatives to improve urban schools : An agenda”, *Education and Urban Society*, 35, 292-299.
- Benito, R.; González Balletbó, I.: 2006, El sorgiment d'un nou marc per a la coresponsabilitat educativa: límits i oportunitats, *Observatori de polítiques educatives locals*, Informe 2006, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 25.
- Berkman, M. B.; Plutzer, E.: 2005, *Ten thousand democracies : Politics and public opinion in America's school districts*, Washington DC, Georgetown University Press.
- Bolick, C.: 2004, *Leviathan. the growth of local government and the erosion of liberty*, Stanford University, California, Hoover Institution Press.
- Bolleyer, N.; Börzel, T. A.: 2010, “Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems”, *European Political Science Review*, 2(2), 157-185.
- Bonal, X.; Albaigés, B.: 2010, “Les zones educatives com a espais de corresponsabilitat”, en Diputació de Barcelona (ed.): *Observatori de polítiques educatives locals*. Informe 2010, Barcelona, DIBA.
- Brugué, Q.; Subirats, J.; Gomà, R.; Amorós, M.; Diaz, A.; Quintana, I.; Rosetti, N.: 1999, *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*.

- Brugué, Q.; Gomà, R.; Subirats, J.: 2000: *Multilevel governance and europeanization: The case of Catalonia*, Routledge.
- Bukowski, J. J.; Piattoni, S.; Smyrl, M. E.: 2003, *Between europeanization and local societies :The space for territorial governance*, Lanham, Md. etc., Rowman y Littlefield.
- Burns, N.: 1994, *The formation of american local governments. private values in public institutions*,. New York, Oxford University Press.
- Chubb, J. E.; Moe, T. M.: 1988, "Politics, markets, and the organization of schools", *The American Political Science Review*, 82(4), pp. 1065-1087.
- Chubb, J. E.; Moe, T. M.: 1990, "America's public schools: Choice is a panacea", *The Brookings Review*, 8(3), pp. 4-12.
- Chubb, J. E.; Moe, T.M.: 1991, "Politics, markets y america's schools", *British Journal of Sociology of Education*, 12(3), pp. 381-396.
- Eliot, H.T.: 1959, "Toward an understanding of public school politics", *The American Political Science Review*, 53(4), 1032-1051.
- Enderlein, H., Wälti, S.; Zürn, M.: 2010, *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Feuerstein, A.: 2002, "Elections, voting, and democracy in local school district governance", *Educational Policy*, 16(1), 15-36.
- Goldsmith, M.: 2002, "Central control over local government –a western european comparison", *Local Government Studies*, 28(3), 91-112.
- Goldsmith, M.; Newton, K.: 2001, "Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power", *West European Politics*, 6(4), 216-233.
- Goodin, R.E.: 1996, *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Henig, J.R.: 1985, *Public policy and federalism. issues in state and local politics*, New York, St Martin's Press.
- Henig, J.R.: 2009, "Mayors, governors, and presidents: The new education executives and the end of educational exceptionalism", *Peabody Journal of Education*, 84(3), 283-299.
- Henig, J. R.; Rich, W.C.: 2004, *Mayors in the middle. politics, race, and mayoral control of urban schools*, New Jersey, Princeton University Press.
- Henig, J.: 2009, "Geo-Spatial analyses and school choice research", *American Journal of Education*, 115(4), Mapping Educational Opportunity, Guest Editors, Christopher Lubienski and Jack Dougherty), pp. 649-657.
- Hochschild, J.L.; Scovronick, N.: 2004, *American dream and the public schools*, Cary, NC, Oxford University Press.
- Hooghe, L.; Marks, G.: 2009, "Does efficiency shape the territorial structure of government?", *Annual Review of Political Science*, 12, 225-241.
- Hooghe, L.; Marks, G.: 2010, *Types of multi-level governance. Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 17-32.
- Hooghe, L.; Marks, G.: 2001a, "Types of multilevel governance. European Integration", *Online Papers (EIoP)*, 5(11).
- Hooghe, L.; Marks, G.: 2001b, *Multi-level governance and european integration*, Lanham, Rowman y Littlefield.
- Hooghe, L.; Marks, G.: 2003, "Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance", *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Laffin, M.: 2007, "Comparative british central-local relations: Regional centralism, governance and intergovernmental relations". *Public Policy and Administration*, 22(1), 74-91.
- Laffin, M.: 2009, *Central-local relations in an era of governance: Towards a new research agenda*. Local Government Studies.

- Lazar, H.; Leuprecht, C.: 2007, *Spheres of governance :Comparative studies of cities in multilevel governance systems*, Montréal, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Loughlin, J.: 2007, "Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in european states", *Regional y Federal Studies*, 17(4), 385-403.
- March, J.G.; Olsen, J.P.: 1984, "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.
- McBeath, J.; Reyes, M.E.; Ehrlander, M.F.: 2008, *Education reform in the american states*, Charlotte, N.C., Information Age Pub.
- Meier, K.J.; O'Toole, L.J., Jr.; Nicholson-Crotty, S.: 2004, "Multilevel governance and organizational performance investigating the political-bureaucratic labyrinth", *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 31-47.
- Mintrom, M.: 2009, "Promoting local democracy in education", *Educational Policy*, 23(2), 329-354.
- Morell, S.; Fernando, J.: 1992, *La ciutat educadora*, Ajuntament de Barcelona.
- Papadopoulos, Y. :2007, "Problems of democratic accountability in network and multilevel governance", *European Law Journal*, 13(4), 469-486.
- Pedró i Garcia, F.: 2007, *De la municipalización de la enseñanza al gobierno multinivel: evidencias internacionales. La ciudad educa. Aportaciones para una política educativa local*, Barcelona, Ediciones del Serbal, p.31.
- Pedró i Garcia, F.:2008, *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE: Resum executiu*. Barcelona, Diputació Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Pedró i Garcia, F.: 2009, *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*, Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Peters, B.G.: 2005, *Institutional theory in political science : The 'new institutionalism'* London, New York, Continuum, 2nd ed.
- Peters, B.G.; Pierre, J.: 2001, "Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance", *Policy and Politics*, 29(2), 131-135.
- Piattoni, S.: 2010, *The theory of multi-level governance : Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, P.: 2000, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Planas i Coll, J.: 2004, *La escuela y la nueva ordenación del territorio: Los retos de la institución escolar*. Barcelona, Octaedro-Fies (Fundación de Investigaciones Educativas y Sindicales).
- Plandiura, R.; Perdigó, J.: 2002, "Los condicionantes jurídicos en España. ¿Pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa? Límites y oportunidades", en J. Subirats (ed.): *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.
- Plandiura, R.: 2006, "El Pacte nacional per a l'Educació i el seu impacte en les polítiques educatives locals", *Observatori de polítiques educatives locals*, Informe 2006, Barcelona, Diputació de Barcelona, p. 11
- Plandiura, R.: 2010, "El desplegament de la LEC des de la perspectiva local, en Diputació de Barcelona (ed.): *Observatori de polítiques educatives locals*, Informe 2010, Barcelona, DIBA.
- Plank, D.N.; Boyd, W.L.: 1994, "Antipolitics, education, and institutional choice: The flight from democracy", *American Educational Research Journal*, 31(2), pp. 263-281.
- Rhodes, R.A.W.: 1999, *Control and power in central-local government relations*, Ashgate, Aldershot.
- Rhodes, R.A.W.; Binder, S.A.; Rockman, B.A.: 2006, en Rhodes R.A.W.; Binder S.A.; Rockman B.A. (eds.): *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press.

- Riba, C.: 2004, "Las políticas educativas locales", en J. Planas i Coll; J. Subirats; C. Riba; X. Bonal (eds.): *La escuela y la nueva ordenación del territorio*, Barcelona: Octaedro, p- 105.
- Rothstein, B.: 2001, "Las instituciones políticas: Una visión general", en R.E. Goodin; H. Klingemann (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo.
- Saiger, A.: 1999, "Disestablishing local school districts as a remedy for educational inadequacy", *Columbia Law Review*, 99(7), pp. 1830-1870.
- Saiger, A.: 2007, "School choice and states' duty to support "public" schools", *Boston College Law Review*, 48, 909-969.
- Scharpf, F.W.: 2001, Notes toward a theory of multilevel governing in europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 1-26.
- Scharpf, F.W.: 2010, "Multi-level europe - the case for multiple concepts", en H. Enderlein; S. Wälti; M. Zürn (eds.), Cheltenham. Edward Elgar, pp. 66-79.
- See, K.G.: 2010, "Locally engaged education institutions: Four principles for engaging the urban environment", *Education and Urban Society*, 42(5), 545-571.
- Shapiro, I.; Skowronek, S.; Galvin, D.: 2007, *Rethinking political institutions : The art of the state*, New York, New York University Press.
- Subirats, J.: 2002, *Gobierno local y educación: la importancia del territorio y de la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.
- Subirats, J.; Albaigés, B.: 2006, *Educació i comunitat: reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- Subirats, J.: 2001, *Educació i govern local: la importància del territori i de la comunitat en el paper de l'escola*, Barcelona, Ceac.
- Thoenig, J.: 2006, "Territorial institutions", en R.A.W. Rhodes; S.A. Binder; B.A. Rockman (eds.): *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press, p. 281
- Thompson, J.T.: 1976, *Policymaking in American public education a framework for analysis*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Wirt, F.M.; Kirst, M.W.: 1997, *The political dynamics of american education*, Berkeley, CA, McCutchan Pub. Corp.
- Wollmann, H.: 2004, "Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organizations", *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Zeigler, L.H.; Jennings, M.K.; y Peak, G.W: 1974, *Governing American schools. political interaction in local school districts*, Massachusetts. Duxbury press.
- Zürn, M.; Wälti, S.; Enderlein, H.: 2010, "Introduction". en H. Enderlein; S. Wälti; M. Zürn (eds.), Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-13

ANEXO

Tabla I. Gobiernos locales y sistemas de escuela pública en los EUA

	General purpose local governments				Special Districts				Total Local Governments
	County (1)	Sub-County		Total	Special Districts	Independent School Districts	Dependent School Districts (2)	Total	
		Municipal	Town/Township						
United States	3.033	19.492	16.519	39.044	37.381	13.051	1.510	50.432	89.476
Alabama	67	458	-	525	529	131	-	660	1.185
Alaska	14	148	-	162	15	-	54	15	177
Arizona	15	90	-	105	301	239	14	540	645
Arkansas	75	502	-	577	724	247	-	971	1.548
California	57	478	-	535	2.765	1.044	58	3.809	4.344
Colorado	62	270	-	332	1.904	180	-	2.084	2.416
Connecticut	-	30	149	179	453	17	149	470	649
Delaware	3	57	-	60	259	19	-	278	338
District of Columbia	-	1	-	1	1	-	2	1	2
Florida	66	411	-	477	1.051	95	-	1.146	1.623
Georgia	154	535	-	689	570	180	-	750	1.439
Hawaii	3	1	-	4	15	-	1	15	19
Idaho	44	200	-	244	880	116	-	996	1.240
Illinois	102	1.299	1.432	2.833	3.249	912	-	4.161	6.994
Indiana	91	567	1.008	1.666	1.272	293	-	1.565	3.231
Iowa	99	947	-	1.046	528	380	-	908	1.954
Kansas	104	627	1.353	2.084	1.531	316	-	1.847	3.931
Kentucky	118	419	-	537	634	175	-	809	1.346
Louisiana	60	303	-	363	95	68	1	163	526
Maine	16	22	466	504	248	98	201	346	850
Maryland	23	157	-	180	76	-	39	76	256
Massachusetts	5	45	306	356	423	82	250	505	861
Michigan	83	533	1.242	1.858	456	579	151	1.035	2.893
Minnesota	87	854	1.788	2.729	456	341	-	797	3.526
Mississippi	82	296	-	378	458	164	3	622	1.000
Missouri	114	952	312	1.378	1.809	536	-	2.345	3.723
Montana	54	129	-	183	758	332	-	1.090	1.273
Nebraska	93	530	454	1.077	1.294	288	-	1.582	2.659
Nevada	16	19	-	35	146	17	-	163	198
New Hampshire	10	13	221	244	137	164	10	301	545
New Jersey	21	324	242	587	247	549	76	796	1.383
New Mexico	33	101	-	134	633	96	-	729	863
New York	57	618	929	1.604	1.119	680	36	1.799	3.403
North Carolina	100	548	-	648	315	-	173	315	963
North Dakota	53	357	1.320	1.730	771	198	-	969	2.699
Ohio	88	938	1.308	2.334	700	668	-	1.368	3.702
Oklahoma	77	594	-	671	642	567	-	1.209	1.880
Oregon	36	242	-	278	1.034	234	-	1.268	1.546
Pennsylvania	66	1.016	1.546	2.628	1.728	515	-	2.243	4.871
Rhode Island	-	8	31	39	91	4	32	95	134
South Carolina	46	268	-	314	299	85	-	384	698
South Dakota	66	309	916	1.291	526	166	-	692	1.983
Tennessee	92	347	-	439	475	14	122	489	928
Texas	254	1.209	-	1.463	2.291	1.081	1	3.372	4.835
Utah	29	242	-	271	288	40	-	328	599
Vermont	14	45	237	296	144	293	-	437	733
Virginia	95	229	-	324	186	1	134	187	511
Washington	39	281	-	320	1.229	296	-	1.525	1.845
West Virginia	55	232	-	287	321	55	-	376	663
Wisconsin	72	592	1.259	1.923	756	441	3	1.197	3.120
Wyoming	23	99	-	122	549	55	-	604	726

- Represents zero.

(1) Excludes areas corresponding to counties but having no organized governments.

(2) Systems operated by a state, county, municipal, or township government. These are not included in total of local government.

Fuente: adaptado de US Census Bureau 2007

Mapa I. Los gobiernos locales estadounidenses sobre el territorio

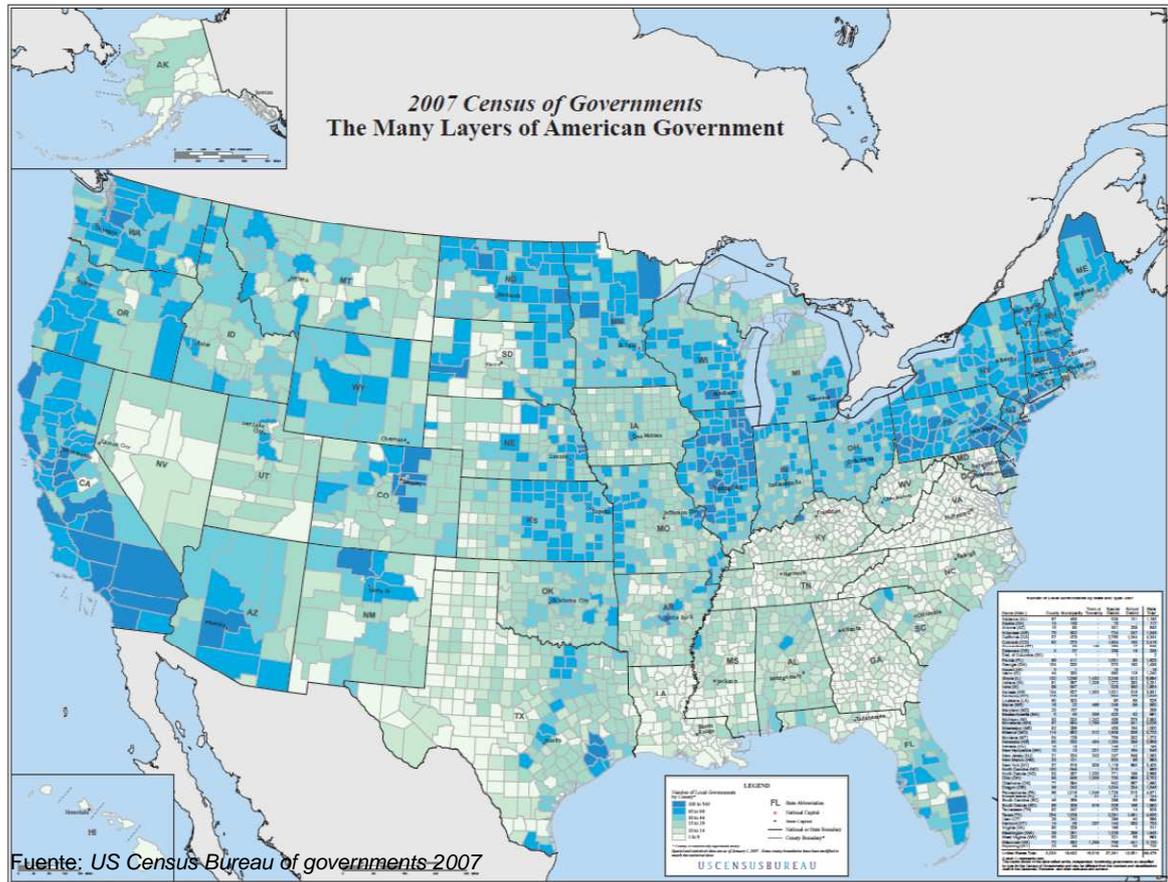
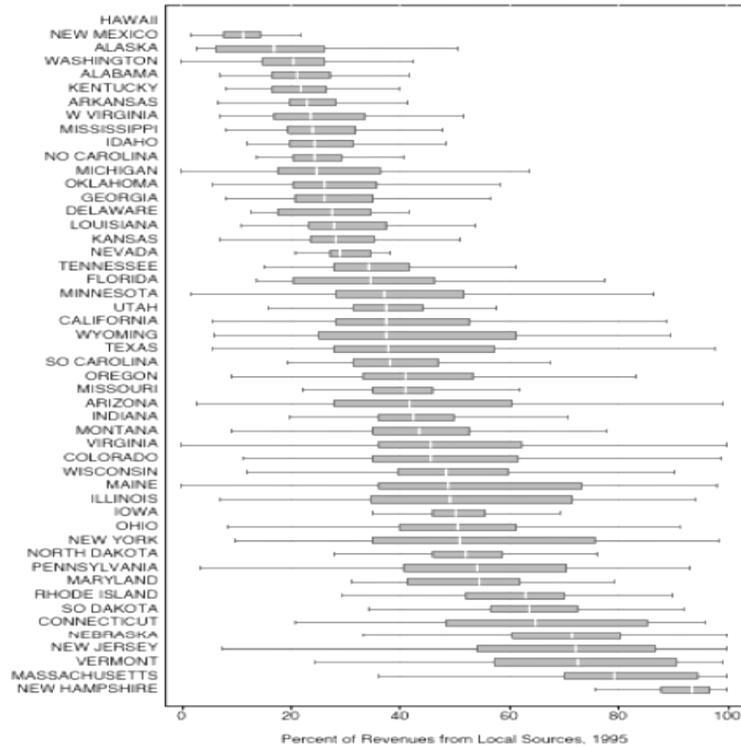


Tabla II. % gasto escolar local por Estado

Figure 2.2. State Funding Regimes: Percent of School District Revenues Raised Locally, 1995

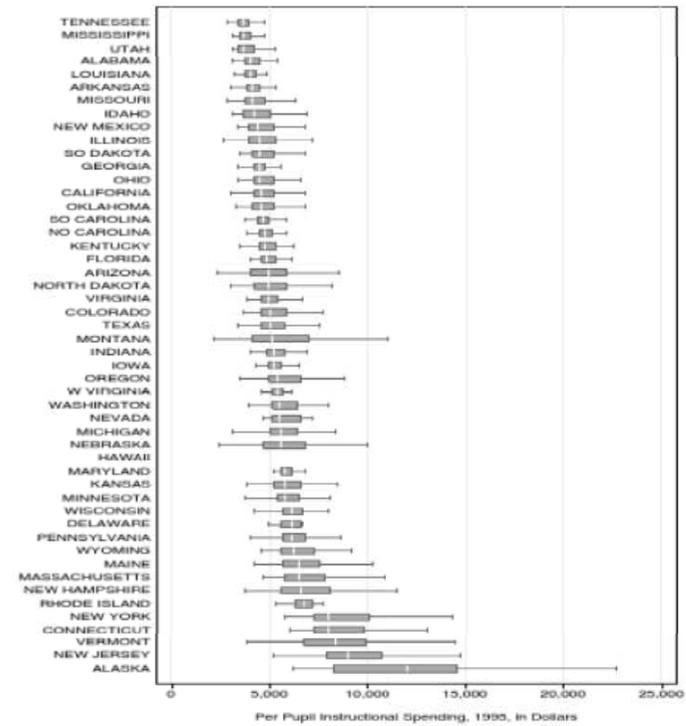


Source: 1995 Local Education Agency Finance Survey, distributed by National Center for Educational Statistics.

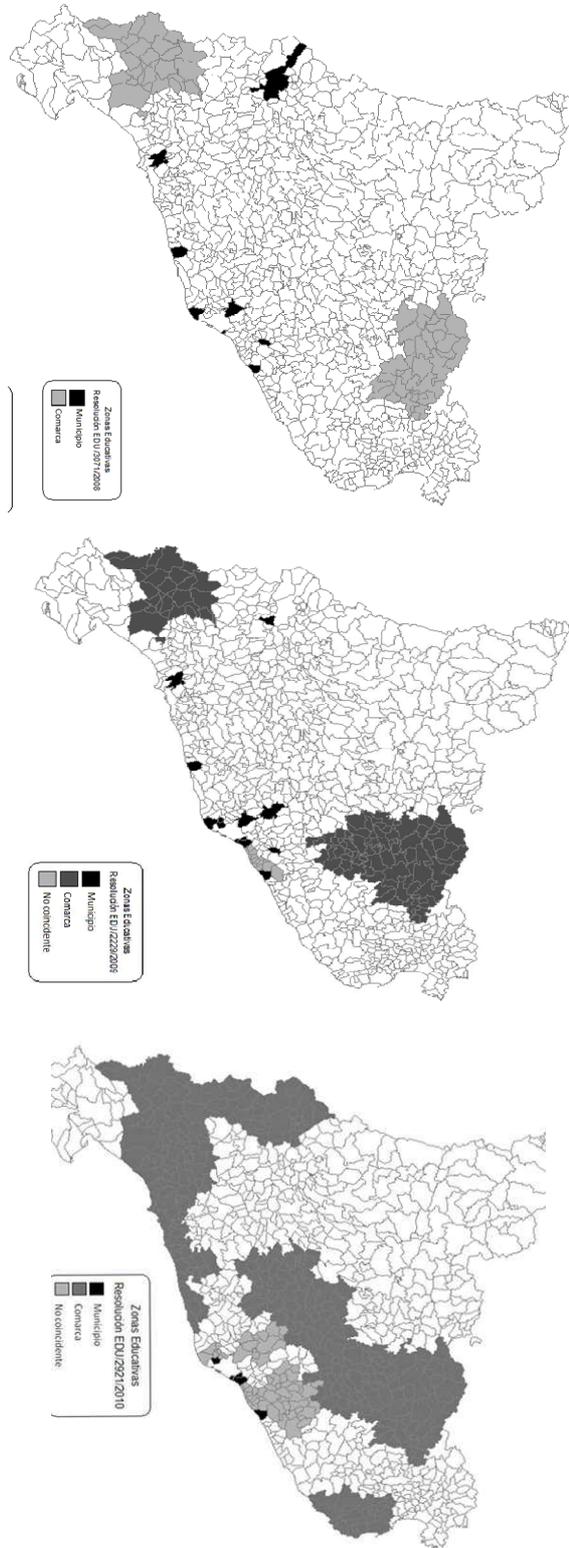
Fuente: (Berkman y Plutzer, 2005)

Tabla III. Las diferencias de gasto por pupilo y Estado en dólares

Figure 2.4. Per-Pupil Instructional Expenditures by State, 1995 (dollars)



Mapa II. La evolución de la zonificación educativa en Cataluña.





www.icps.cat