

La zonificación educativa como espacio de gobierno multinivel: las zonas educativas en Catalunya y los "school districts" en los Estados Unidos de América.

Lluís Medir Tejado

Universitat de Barcelona – GREL (SGR 357)

lluismedir@ub.edu

Resumen

La comunicación aborda, desde un punto de vista del diseño institucional, la zonificación educativa en dos sistemas político-institucionales complejos -Catalunya y Estados Unidos de América- en un marco de gobernanza multinivel. Se presta especial atención a los elementos de diseño institucional que emergen de la creación de espacios de gestión donde confluyen distintos niveles de gobierno en la prestación de políticas públicas. A pesar de las grandes diferencias, es posible destacar conceptos clave para comprender el diseño de la zonificación educativa en Cataluña -donde el papel de los gobiernos locales está jurídicamente muy limitado y donde la prestación del servicio público educativo se realiza de forma muy centralizada-. Así, a partir de la comparación con el caso americano, se puede concluir que la zonificación educativa y la corresponsabilidad local en Catalunya se han implementado en un entorno jurídico-político “adverso” y con un diseño institucional “ajeno” que han desencadenado su desaparición.

Nota biográfica:

Lluís Medir es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Máster por el IEP de Toulouse (Francia) y doctorante en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Efectúa su tesis en el ámbito de la gobernanza multinivel y sus efectos en los gobiernos locales, especialmente en materia educativa. Parte de esta comunicación es fruto de una estancia de investigación en la Fordham University (USA), gracias a una bolsa de viaje otorgada por la Universitat de Barcelona.

Palabras clave:

Gobierno multinivel, diseño institucional, gobiernos locales, zonificación educativa, política educativa.

1. Introducción

Esta comunicación pretende abordar la cuestión básica de cómo determinadas estructuras políticas se insertan en los sistemas políticos y cómo son capaces de adaptarse al medio y sobrevivir, o no, a la presión competitiva de otras instituciones, específicamente en un entorno multinivel. Relacionar la administración territorial con la autoridad política es un problema fundamental de las instituciones públicas y su diseño hoy en día. La distribución de la autoridad gubernamental sobre el territorio presenta cuestiones de diseño institucional fundamentales. La literatura científica se ha ocupado siempre en determinar si es posible establecer un nivel territorial y una dimensión administrativa aceptables para la provisión de políticas públicas, de la forma más eficiente y efectiva posible. Los intereses en describir los efectos de las instituciones se complementan por el interés en su diseño, particularmente en su diseño en sistemas políticos democráticos (March & Olsen, 2006)

El entorno de la gobernanza multinivel se presenta como un reto a los análisis neo-institucionalistas. Thoenig destaca que hoy en día ya no es posible establecer una división clara y estable de las funciones entre niveles de gobierno (Thoenig, 2006). Según este autor, la realidad multinivel implica mucha más coordinación horizontal, flexibilidad funcional *ad hoc* y una cierta cooperación interinstitucional. En este marco parece determinante establecer condiciones de aparición y extinción de instituciones para comprender el cambio político-institucional; las dinámicas de cambio institucional incluyen, como es sabido, tanto elementos propiamente de diseño, como de selección competitiva y como los accidentes causados por choques externos (Goodin, 1996).

Esta realidad obliga al analista 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 en curso aplicado al gobierno de la Unión Europea (Bukowski, Piattoni, & Smyrl, 2003; Hooghe & Marks, 2001; Loughlin, 2007; Scharpf, 2001). También empiezan a aparecer estudios relevantes ligados a las relaciones intergubernamentales y las relaciones “central-local” (M. Goldsmith, 2002; Laffin, 2007; Laffin, 2009; Rhodes, 1999). Sin embargo, se han desarrollado todavía muy pocos estudios que se centren en los gobiernos locales como “último” escalón de la escala (multi)gubernamental y que estudian los efectos que los diseños institucionales provocan en su entorno.

La presente comunicación pretende aunar las cuestiones de diseño institucional y territorial, por un lado, y las dificultades de prestar el servicio público educativo desde los gobiernos locales, por otro¹. Así pues, estamos tomando como variable independiente los principales criterios y estructuras de diseño institucional aplicables a la zonificación educativa; y como variable dependiente la construcción de las zonas educativas catalanas y su encaje en un entorno institucional (adverso) de gobernanza educativa multinivel. La hipótesis final relaciona el diseño institucional con la realidad de la gobernanza educativa en los municipios catalanes. Se trata de explicar cómo se adaptan nuevas instituciones a un entorno altamente competitivo, marcado por la existencia de lógicas de diseño divergentes, 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?

Paralelamente al análisis principal, el caso americano nos permitirá 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 las relaciones entre gobiernos locales y políticas educativas. Especialmente, todos aquellos aspectos referidos 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 & Plutzer, 2005; Chubb & Moe, 1991; Mintrom, 2009; See, 2010), siendo este último el aspecto que más nos interesa para este trabajo.

La comunicación se estructura en tres 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 las instituciones existentes. En esta primera parte introductoria destacaremos 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 nos permite destacar elementos fundamentales, que nos ayuden a entender los retos de diseño institucional a los que deberá enfrentarse la realidad catalana. En la tercera parte, la

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

más detallada, analizaremos la creación y extinción de las zonas educativas catalanas, destacando su estructura institucional. En la discusión final abordaremos la respuesta a la pregunta planteada anteriormente en la hipótesis de trabajo.

La creación de zonas educativas en Cataluña representó un cambio fundamental en la orientación política de la educación (Bonal & Albaigés, 2010; Plandiura, 2010). El hecho de establecer zonas educativas que reconocieran la especificidad de determinados territorios equivalía a reconocer dos postulados: uno, 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 educación², y por lo tanto representa una determinada postura ideológica y un determinado proyecto político. 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.

2. Gobernanza multinivel y diseño institucional.

En la teoría básica del diseño de las instituciones, Robert Goodin destaca la intencionalidad política como concepto fundamental "la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción", así como la " justa correspondencia del objeto y su entorno" (Goodin, 1996). Así, según este autor, un correcto diseño institucional pone en relación objetivos y medios de las instituciones creadas, 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).

La reciente literatura científica se interroga profundamente respecto de la cuestión del diseño institucional, específicamente en el marco de la gobernanza multinivel. La gobernanza

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 & Fernando, 1992; Pedró i Garcia, 2008; Planas i Coll, 2004; J. Subirats, 2002; J. Subirats & Albaigés, 2006; J. Subirats, 2001)

³ No trataremos en esta comunicación el caso del municipio de Barcelona, que sí que tiene, por ley autonómica y estatal, amplias competencias educativas y es la única excepción en el sistema educativo.

multinivel 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 & Pierre, 2001). Así pues, una caracterización operativa y detallada de la gobernanza multinivel incluye los siguientes elementos:

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, de organización y de autoridad en el proceso de elaboración de políticas públicas.
3. Incluye redes de actores públicos que representan diferentes niveles territoriales, diferentes niveles administrativos y representan 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. (Papadopoulos, 2007)

Ante esta realidad tan compleja, Hooghe y Marks (2003) destacan la dificultad en determinar los objetivos y finalidades en el diseño institucional dentro de la gobernanza multinivel. Estos dos autores han creado una tipología institucional que incluye tan sólo dos categorías. La primera tipología identificada 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 más en postulados basados en la “public choice” y los economistas neo-clásicos, 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 nos llevan indefectiblemente 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 podremos encontrar 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 nos conducen a arquitecturas institucionales y patrones de relación entre gobiernos completamente diferentes.

Para dar lugar a la tipología comentada anteriormente, Hooghe y Marks se basan en cuatro grandes clivajes⁴. Ambos destacan que no existe consenso en torno a cómo los diversos niveles de gobierno se deben de estructurar, y sus clivajes buscan comprender los grandes criterios para la formación de nuevas instituciones.

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 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".

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 no perder de vista la necesidad de un análisis "macro" para entender las estructuras al detalle.

3. Los School Districts y el papel del gobierno local en la prestación del servicio público educativo en los Estados Unidos de América.

⁴ 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.

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 educación (Pedró i Garcia, 2009)⁵. Además, su autonomía respecto de la capacidad de decisión educativa es, en términos generales muy elevada (Berkman & Plutzer, 2005). Además, esta provisión del servicio educativo convive en un entorno institucional complejo, con otros muchos niveles de gobierno.

3.1 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, encontramos en el federalismo americano tres grandes niveles: el federal, el estatal y el local⁶. Si en los dos primeros niveles 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.

La diversidad de niveles de gobierno local es impresionante. En un primer momento podemos distinguir entre dos grandes tipologías opuestas en diseño y lógica institucional: *General Purpose Governments* (en adelante, GPG) y *Special Districts* (en adelante, SD)⁷. 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, la recogida de basuras hasta mantenimiento de carreteras o servicios hospitalarios y generalmente son de ámbito supramunicipal. Habitualmente también cuentan con capacidad de recaudar impuestos y de establecer normativa propia⁸. En general, cualquier nivel gubernamental es considerado como

⁵ 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)

⁶ A pesar de que el gobierno local tampoco está explícitamente reconocido como nivel de gobierno en la Constitución Federal. Las ciudades son “criaturas de los Estados” y así encontramos hasta 50 regulaciones distintas del nivel de gobierno local.

⁷ Véanse la Tabla I y el Mapa I, en anexo.

⁸ Para más información sobre la aparición y creación de los distritos especiales en USA es de obligada consulta el libro de Nancy Burns “The formation of American Local Governments. Private values in public institutions”(Burns, 1994).

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 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.

3.2 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 unos estados a otros⁹. 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. (Alexander & Alexander, 2005). Básicamente la provisión de la política educativa es una cuestión local (Eliot, 1959; Zeigler, Jennings, & 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 servicio¹⁰.

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

⁹ 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.

¹⁰ Hasta el punto que reciben un trato distinto en el US Census of governments, puesto que siendo técnicamente *Special Districts*, sus datos se recogen en una categoría diferenciada.

no tiene nada que ver con los sistemas educativos de los estados de Nueva York o Texas por poner tres ejemplos extremos¹¹.

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 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 Catalunya, 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 porque corresponder con ninguna de las otras jurisdicciones 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 & 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 electo¹². La mayoría se escogen en elecciones únicas, que no están vinculadas a ninguna otra contienda electoral y que no acostumbran a presentar carácter partidista. El acto

¹¹ 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.

¹² 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 & Plutzer, 2005)

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 más importantes (Wirt & 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 (Wirt & Kirst, 1997). Además, los consejos escolares generalmente disponen de amplias competencias que representan el núcleo duro que configura todo servicio educativo¹³: 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 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, adaptado de (Bainbridge, Lasley, & Sundre, 2003 y Zeigler et al., 1974) son:

- 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.

3.3 La zonificación educativa norteamericana: path dependence institucional y relaciones intergubernamentales.

¹³ 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.

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 institucionales¹⁴. 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 (Thompson, 1976), puesto que cada pequeña comunidad contaba con su propia escuela y profesor, que educaba como buenamente sabía/podía. Sin embargo, este marcado localismo exacerbó los atributos democráticos, de autogobierno y de autonomía local en la prestación del servicio educativo (Hochschild & Scovronick, 2004) que persisten hoy en día. 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.

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 & 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 tabla 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 (J. R. Henig, 1985). Además, consiguieron mantener a los partidos políticos alejados de las escuelas, separando el

¹⁴ La noción de “path dependency” institucional (*The oxford handbook of political institutions* 2006; Thoenig, 2006) toma toda su amplitud para comprender el diseño actual.

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 & Plutzer, 2005; Chubb & Moe, 1991; Plank & 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 (Bolick, 2004; Chubb & Moe, 1991), puesto que la abstención en las elecciones escolares es muy elevada.

Aún y 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 & 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.

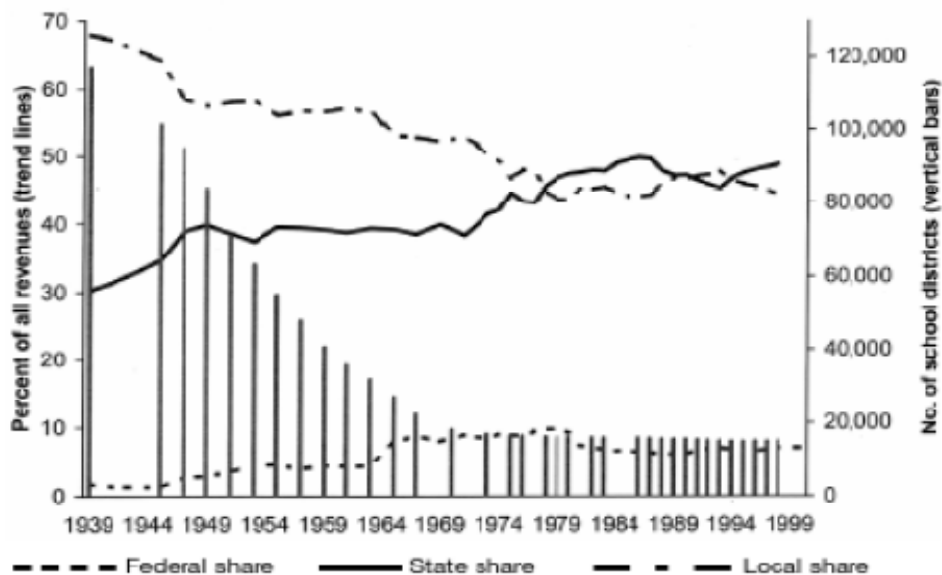
La práctica ausencia de un control centralizado de la política educativa permite a cada comunidad escolar adaptar sus escuelas a sus valores predominantes en cada momento, pero el juego intergubernamental es creciente. Como se puede observar en la tabla 1, la intervención estatal ha ido aumentando, sobretodo en relación al porcentaje de gasto público educativo¹⁵. 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 determinación de la política educativa, pero ésta permanece altamente descentralizada todavía (J. R. Henig, 1985).

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.

¹⁵ 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 anexo.

La principal arma del gobierno federal es el extenso sistema de ayudas y subvenciones¹⁶, además de las leyes federales que regulan, directa o indirectamente, la actividad local.

Tabla 1. Porcentaje de gasto público escolar por nivel de gobierno y número absoluto de School Districts



Fuente: (Berkman & Plutzer, 2005)

3.4 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.

¹⁶ La más destacable 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.

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 dificultades¹⁷. 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 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 abstención sexual sea contemplada como la principal política de educación sexual de los alumnos. 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.

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 & 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,

¹⁷ 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 & Moe, 1991)

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 estatales¹⁸.

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 nos muestra que las tasas de participación en este tipo de elecciones son bajísimas (Allen & Plank, 2005; Berkman & Plutzer, 2005) 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 & Moe, 1988; Chubb & Moe, 1991). Ello provoca que el idealizado control local y 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. Las propuestas 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 & Moe, 1988; Chubb & Moe, 1990; Chubb & Moe, 1991). Se trata de aproximaciones a modelos de mercado, donde las unidades de gobierno compiten para ofrecer el mejor servicio al precio más bajo¹⁹. En esta lógica, hay que otorgar el máximo

¹⁸ 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 & Alexander, 2005).

¹⁹ 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

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 & Plutzer, 2005; J. R. Henig & 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 se debería permitir 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 estabilidad 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

magnet schools, que ofrecen currículos especializados y libertad de elección, como respuestas a la uniformidad de los School Districts.

se produzcan reformas en un sentido u otro. El marco institucional y cognitivo en el que se mueve la educación en USA parece ser un fuerte amortiguador del cambio.

4. La zonificación educativa en Catalunya. Diseño institucional y limitaciones.

El establecimiento de zonas educativas de corresponsabilidad entre gobiernos locales y los demás niveles de gobiernos en Catalunya 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 actual Departament d'Ensenyament puso fin a este nuevo diseño institucional, mediante la Resolución ENS/704/2011, de 15 de marzo. En este apartado vamos a analizar los motivos y los factores de diseño institucional que nos permitan esbozar las dificultades a que se enfrentó este proceso de cambio y rediseño institucional.

4.1. 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 marcada 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-gubernamentales son un hecho difícilmente discutible hoy (Agranoff, 2007; Brugué, Gomà, & Subirats, 2000; Lazar & Leuprecht, 2007; Meier, O'Toole, & 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).

España, y por extensión Catalunya, sin embargo, están enmarcados dentro del grupo de los sistemas educativos centralizados. Esta calificación sirve incluso para aquellos casos como el nuestro en que la descentralización educativa se ha dirigido esencialmente hacia el nivel regional²⁰. Paralelamente, las competencias locales han ido evolucionando lentamente. La base del sistema la conforman los artículos 25.2 y 28 de la LRBRL 7/1985, que facultan a las

²⁰ El nivel local gestiona el 5% del gasto público educativo, mientras que el nivel regional gestiona el 61% del gasto educativo (Pedró i Garcia, 2009).

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 Decreto Legislativo 2/2003 del texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Catalunya aportó nada nuevo, puesto que prácticamente reproduce, en el artículo 66.3.o), lo establecido en la LRBRL.

Plandiura y Perdigo (2002) constataron que el marco educativo local era claramente residual o complementario y aseguraron que la situación educativa de los municipios españoles se caracterizaba 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.
- La infrutilización de las posibilidades existentes para activar la descentralización de competencias por medio de la atribución, la delegación y otras fórmulas combinadas.

Esta realidad se ha modificado ligeramente desde que se aprobó de la Ley orgánica de Educación 2/2006 (LOE), el Estatuto de Catalunya y la Ley de Educación de Catalunya (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 educativa²¹. 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,

²¹ 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.

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 (Albaigés, 2011). Además, se les reconoce crecientemente un papel fundamental en “el otro tiempo educativo” (mediodía, comedor, antes y después del horario escolar) (Riba, 2004).

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 económico²² y para determinado tipo de municipio. 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.

4.2. La motivación política de la reforma.

Cuales 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: un marco competencial y 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 Tinell. Este pacto, pretendía ser una hoja de ruta para aprobar una ley

²² Básicamente transporte escolar, becas-comedor, soporte técnico y ayudas económicas para determinadas políticas de interés supramunicipal.

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 i 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 locales²³. 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.

4.3. 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.

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 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

²³ 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 se amplió, esta vez si a CiU.

resolución²⁴, que las definía más sucintamente como “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 internos²⁵. 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 amplió 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 catalana²⁶. A final del curso 2010-2011 la distribución del personal del Departamento de Educación 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.

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

	Zonas educativas	Total Catalunya	% zona educativa
Alumnos	553.944	1.093.543	51%
Profesores y PAS	46.393	94.299	49%
Centros	2.770	5.687	49%

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

²⁴ 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.

²⁵ Según consta en el programa de descentralización del Departament d'Educació.

²⁶ Ver los mapas de evolución de las zonas educativas en anexo.

Tabla 3. Superposición de zonas educativas con otros niveles de gobierno pre-existentes.

Curso	Local	Comarcal	No superpuestas
2008-2009	8 (66,6%)	4 (33,3%)	0 (0%)
2009-2010	13 (72%)	4 (23%)	1 (5%)
2010-2011	5 (18%)	14 (52%)	8 (30%)

En paréntesis, el % sobre el total de zonas por curso académico

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar 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 en 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 & Albaigés, 2010). En este sentido, se configuraron como instituciones de contenido político, puesto que su principal cometido era el de 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. Se puede hablar incluso de una forma de liderazgo institucional fuerte. Específicamente, los servicios territoriales le podían hacer 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.

Se configura, 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 resulta finalmente que el nivel de gobierno local queda restringido a una supervisión general y una mínima orientación política. A la vez, el Departament se refuerza en el territorio mediante la preeminente figura del director de zona educativa. Además, el director de zona puede tener graves divergencias de criterio con la inspección educativa, puesto que se instala 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 a continuación.

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

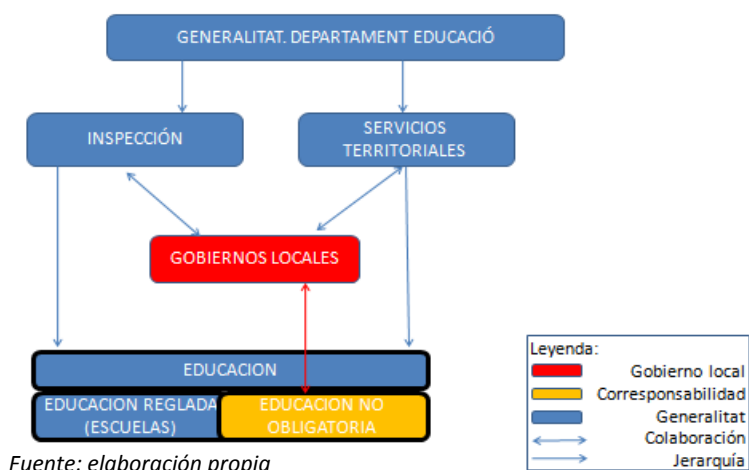
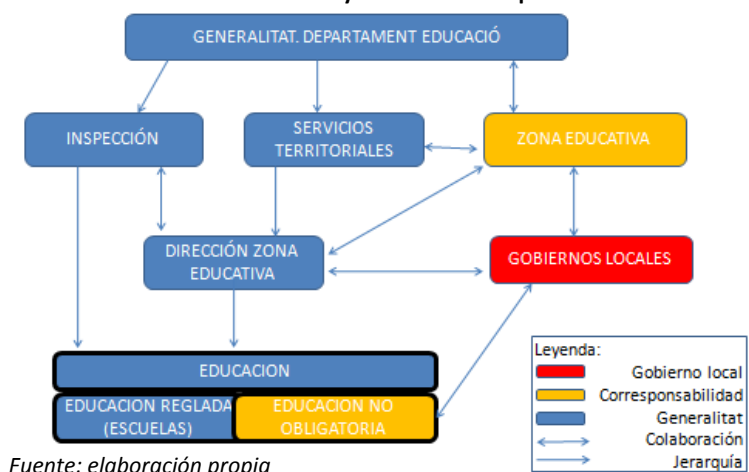


Gráfico 2. Actores institucionales y relaciones en espacios territoriales con zona educativa

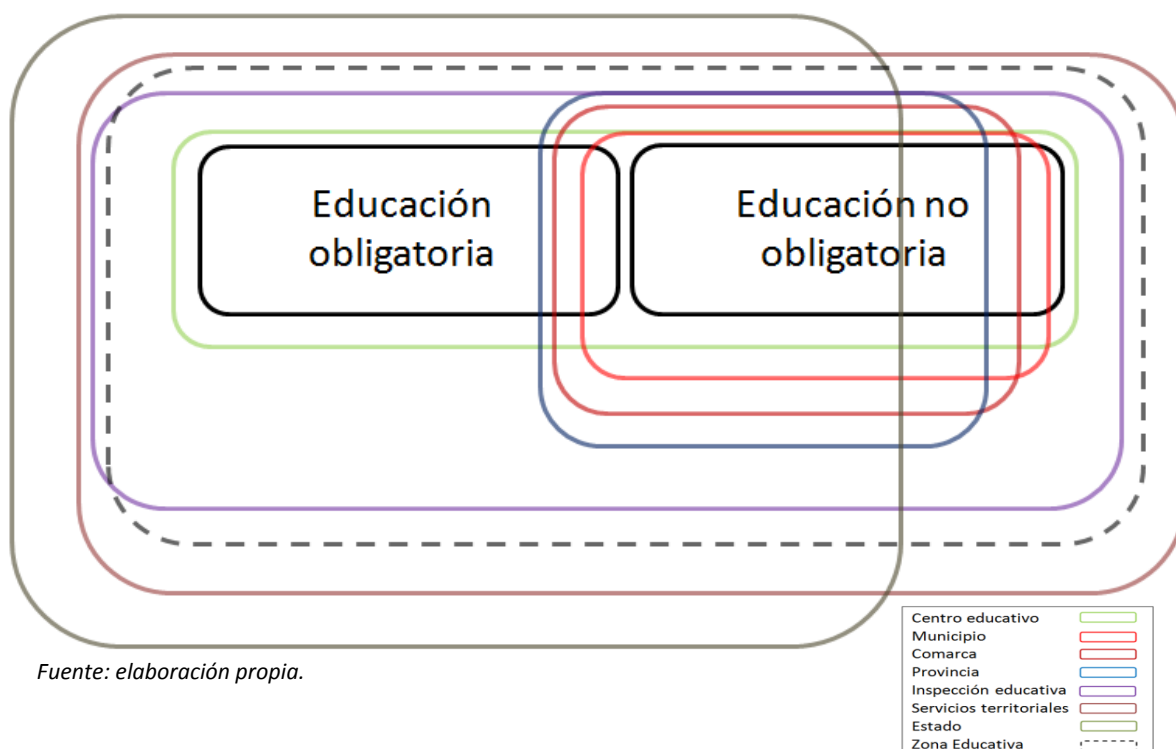


Como se puede observar, el principal cambio se da en la dirección de zona, que desplaza el gobierno local y se coloca en una situación pivotal en las relaciones entre los diferentes órganos administrativos y niveles de gobierno: está en colaboración con la mayoría de ellos y tiene un cierto control jerárquico 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 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 gráfico 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 gráfico son los dos grandes ámbitos educativos (educación obligatoria y no obligatoria), 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...). Por su parte, 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).

Esquema 1. Los niveles de gobierno de la educación.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, las zonas educativas, y más precisamente sus directores, se insertaban institucionalmente entre los servicios territoriales y la inspección educativa, en una posición de preeminencia respecto de los gobiernos locales y en una incómoda cohabitación con las unidades administrativas que también dependen del Departament. Esta explicación gráficamente nos muestra así mismo la intensidad y complejidad del gobierno "multinivel" que presenta la política educativa catalana, así como que las zonas educativas se insertaban en un

espacio ya densamente poblado de niveles de gobierno, y con funciones que se superponen y pueden 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.

5. Discusión

Una de las características fundamentales de las instituciones es su duración en el tiempo y la capacidad de resistencia y adaptación al cambio (Thoenig, 2006). Lo que efectivamente parecía un importante paso adelante en la descentralización educativa hacia los municipios quedó, mediante la Resolución ENS/704/2011, de 15 de marzo, por el cual se pone fin al plan piloto de zonas educativas, disuelto. La voluntad política del nuevo gobierno entrante en la Generalitat 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 dos realidades –siendo muy distintas- nos ofrecen también dos modelos claros 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 exactamente igual en la realidad. Las zonas catalanas son territoriales, más que sectoriales (se crean con criterios territoriales), con capacidades de tendencia generalista (se ocupa 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 Districts 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 social). Así que estamos insiriendo una institución diseñada para un tipo de entorno multinivel tipo II, que probablemente no sea el dominante en Cataluña en este momento. Si establecemos una comparación de las variables más relevantes que hemos ido tratando, podemos hallar algunas explicaciones de la desaparición de las zonas educativas catalanas como espacio para el gobierno local de corresponsabilidad educativa.

Tabla 4. Variables de análisis institucional.

	School Districts EUA	Zonas educativas catalanas
Concepto de zona	Fuerte: unidad de decisión	Débil: mapa territorial
Posición constitucional	Fuerte en las constituciones estatales	Inexistente
Origen institucional	Tradicional (bottom-up)	Deseo político (top-down)
Relaciones entre administraciones	Básicamente económicas y de resultado. Horizontalidad. Autonomía	Dependencia (jerarquía) y colaboración. Conflictual.
Superposición territorial con otros niveles de gobierno	Baja	Elevada
Ámbitos competenciales	Claros y con un grado elevado de autonomía.	Difuso y complementario de otros niveles.
Autonomía de gestión	Muy elevada.	Inexistente.
Autonomía de decisión	Muy elevada.	Débil.
Presupuesto	En función de los impuestos locales y las compensaciones de los Estados	No.
Liderazgo institucional de la zona	Autonomía del "Board".	Dependiente del Departament d'Educació.
Dirección de zona	Autónoma	Sometida a jerarquía
Diversidad institucional interna.	Elevada	Baja
Reproducción de las desigualdades educativas	Elevada	Elevada
Tipo de legitimidad	Directa de los ciudadanos (democrática).	Indirecta, administrativa.
Transparencia	Teóricamente elevada	Baja.
Objetivos	Prestar el servicio educativo	Difusos, de colaboración
Responsabilidad (accountability)	Teóricamente elevada	Inexistente
Relación con el territorio	Intensa	Indirecta

Fuente: adaptado de (Bonal & Albaigés, 2010)

En un entorno institucional poco propicio al papel de los gobiernos locales en educación, 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”, si no se consolida; y tercera, si se crea una unidad política sin competencias ni legitimidad clara, otras instituciones más bien preparadas serán un obstáculo para su consolidación.

Además, desde un punto de vista teórico se establecen como el paso de la descentralización a la corresponsabilidad. La descentralización implica descender competencias, capacidades y recursos al territorio. La corresponsabilidad es 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 & González Balletbó, 2006). Así, una vez más, observamos cómo se incardina una estructura institucional en un espacio ya (firmemente) ocupado y, por lo tanto, potencialmente adverso.

Otra gran disfunción institucional se da al superponer las zonas a otros niveles de gobierno pre-existentes. Reproducir la misma escala territorial, añadiendo instituciones en lugar de integrar las necesidades en estructuras ya existentes provoca que, si la institucionalización no es fuerte, tan sólo estemos 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 servicios que sirven de criterio orientador fueron, a su vez, creados alrededor

de unidades político-territoriales pre-existentes. 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 educativa, 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. 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 (Riba, 2004). No parece ser el caso de la zonificación educativa catalana, que no transfería competencia alguna y además creaba una superposición de niveles político-administrativos.

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 zona²⁷. Además, tampoco se ha tenido 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 construir instituciones fuertes, estables y con competencias y funciones detalladas (tendientes al tipo I de Hooghe y Marks). Y ello sea posiblemente más importante cuando la institución que se está creando es de una orientación distinta a la de la lógica de conjunto del sistema: en nuestro se intentaba la descentralización de la política educativa, en contra de su provisión “naturalmente” centralizada.

²⁷ En la motivación de la resolución que pone fin a las zonas educativas se menciona explícitamente: “(...) se ha ido modificando el perfil de las personas designadas (como directoras de zona) así como el catálogo de funciones, la cual cosa (...) ha provocado disfunciones entre las direcciones de los servicios territoriales (...) y las inspecciones territoriales”.

Una institució és un conjunt relativament durader de normes i pràctiques organitzades, insertades ambdues en estructures i recursos que dibuixen un determinat sentit, que és relativament resistent als canvis i les preferències dels individus i les canjants circumstàncies del entorn (March & Olsen, 1984; March & Olsen, 1990). El cas de les escoles americanes és perfecte per comprendre aquesta realitat. En canvi, en el entorn multinivell català, una construcció estructuralment dèbil, limitada en el temps i flexible està condemnada a patir les tensions d'un entorn polític-institucional advers. Tant, que la pressió competitiva de institucions més consolidades, la voluntat política, així com la "lògica estructural" del sistema, acaben per imposar una determinada orientació institucional, que no passa per incorporar al govern local com a nivell rellevant en la política educativa.

Bibliografia

- AAVV. (1990). *I congrés internacional de ciutats educadores :Barcelona 1990*. Barcelona: l'Ajuntament.
- Agranoff, R. (2007). Local governments in Spain's multilevel arrangements. In H. Lazar, & C. Leuprecht (Eds.), *Spheres of governance* (pp. 23-70) McGill-Queen's University Press.
- 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* (sixth ed.). Belmont: Thompson Learning.
- Allen, A., & Plank, D. N. (2005). School board election structure and democratic representation. *Educational Policy*, 19(3), 510-527. doi:10.1177/0895904805276144
- 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* (pp. 25). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Berkman, M. B., & Plutzer, E. (2005). *Ten thousand democracies : Politics and public opinion in America's school districts*. Washington, DC, USA: Georgetown University Press.
- Bolick, C. (2004). *Leviathan. the growth of local government and the erosion of liberty*. Stanford University, California: Hoover Institution Press.
- Bonal, X., & Albaigés, B. (2010). Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010*. Barcelona: DIBA.
- Brugué, Q., Gomà, R., & Subirats, J. (2000). *Multilevel governance and europeanization: The case of Catalonia* - Routledge. doi:10.1080/13608740508539604
- Bukowski, J. J., Piattoni, S., & Smyrl, M. E. (2003). *Between europeanization and local societies :The space for territorial governance*. Lanham, Md. etc.: Rowman & 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 & 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.
- Feuerstein, A. (2002). Elections, voting, and democracy in local school district governance. *Educational Policy*, 16(1), 15-36. doi:10.1177/0895904802016001002
- Goldsmith, M. (2002). Central control over local government - a western european comparison. *Local Government Studies*, 28(3), 91-112.
- 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 (0161956X)*, 84(3), 283-299. doi:10.1080/01619560902973449
- 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, USA: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and european integration*. Lanham etc.: Rowman & 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.
- al-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 etc.: 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 & 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.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1990). *Rediscovering institutions :The organizational basis of politics*. New York etc.: The Free Press.
- 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. doi:10.1177/0895904807310041
- Morell, S., & Fernando, J. (1992). *La ciutat educadora*. Barcelona: l'Ajuntament.
- The oxford handbook of political institutions*(2006). In Rhodes R. A. W., Binder S. A. and Rockman B. A. (Eds.), Oxford: Oxford University Press.
- 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*. (pp. 31). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pedró i Garcia, F. (2009). *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- 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 i Solà, J. (2002). Los condicionantes jurídicos en España. ¿pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa?: Límites y oportunidades. In 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* (pp. 11). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Plandiura, R. (2010). El desplegament de la LEC des de la perspectiva local. In 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.
- Riba, C. (2004). Las políticas educativas locales. In J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba & X. Bonal (Eds.), *La escuela y la nueva ordenación del territorio* (pp. 105). Barcelona: Octaedro.
- 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.
- See, K. G. (2010). Locally engaged education institutions: Four principles for engaging the urban environment. *Education and Urban Society*, 42(5), 545-571.
- 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. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 281). Oxford: Oxford University Press.
- 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. Retrieved from /z-wcorg/
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Zeigler, L. H., Jennings, M. K., & Peak, G. W. (1974). *Governing american schools. political interaction in local school districts*. Massachusetts: Duxbury press.

ANEXO

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

Local Governments and Public School Systems by Type and State: 2007									
	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	95	-	729	863
New York	57	618	929	1,604	1,119	680	36	1,799	3,403
North Carolina	100	548	-	548	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	-	571	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. Fuente US Census Bureau of governments 2007

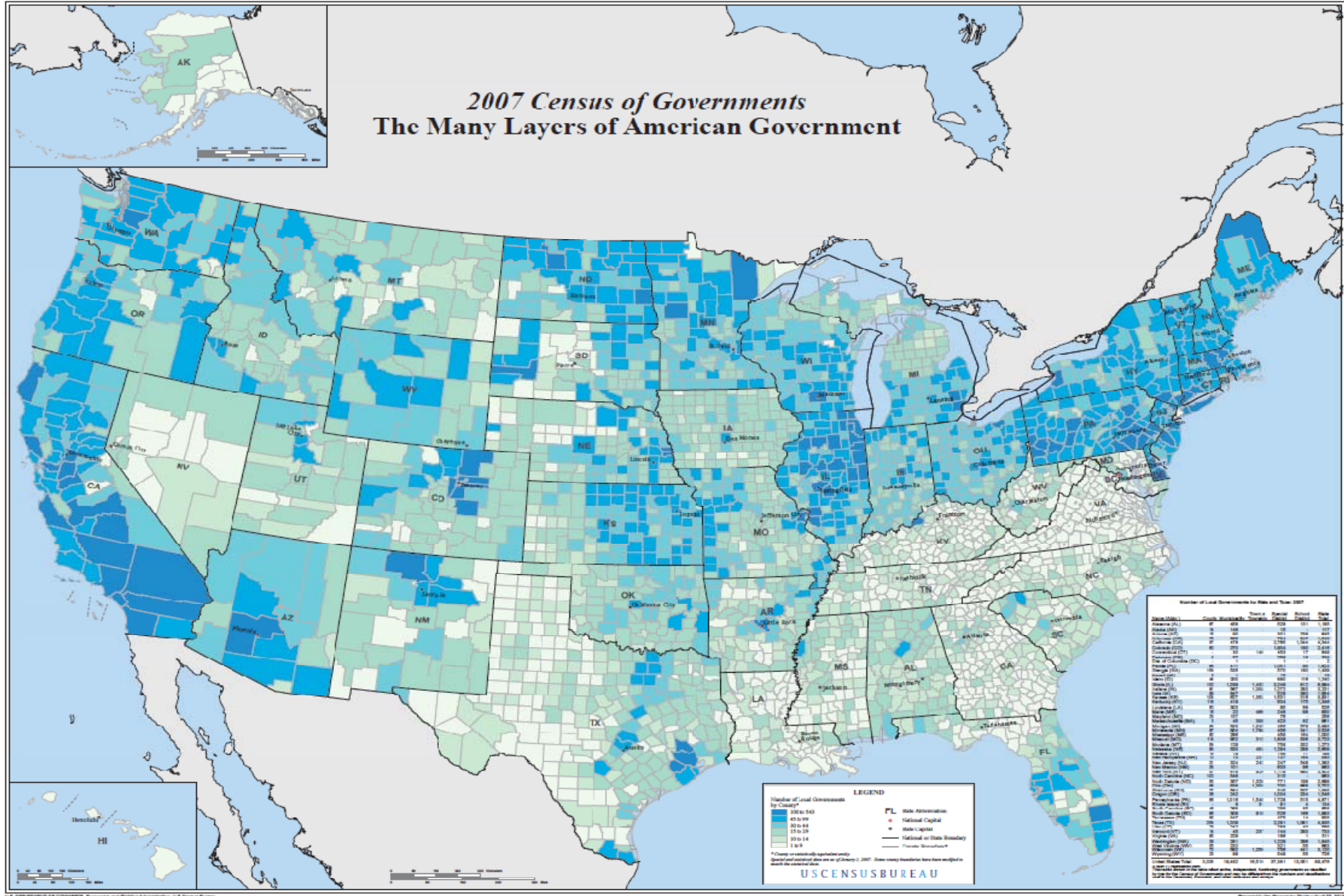
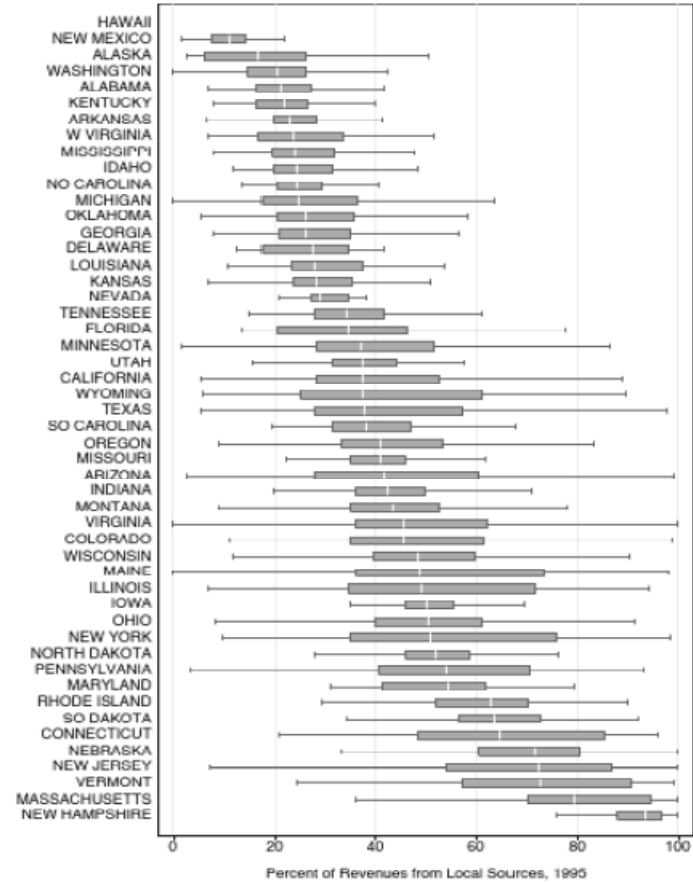


Tabla II. % gasto escolar local por Estado.

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

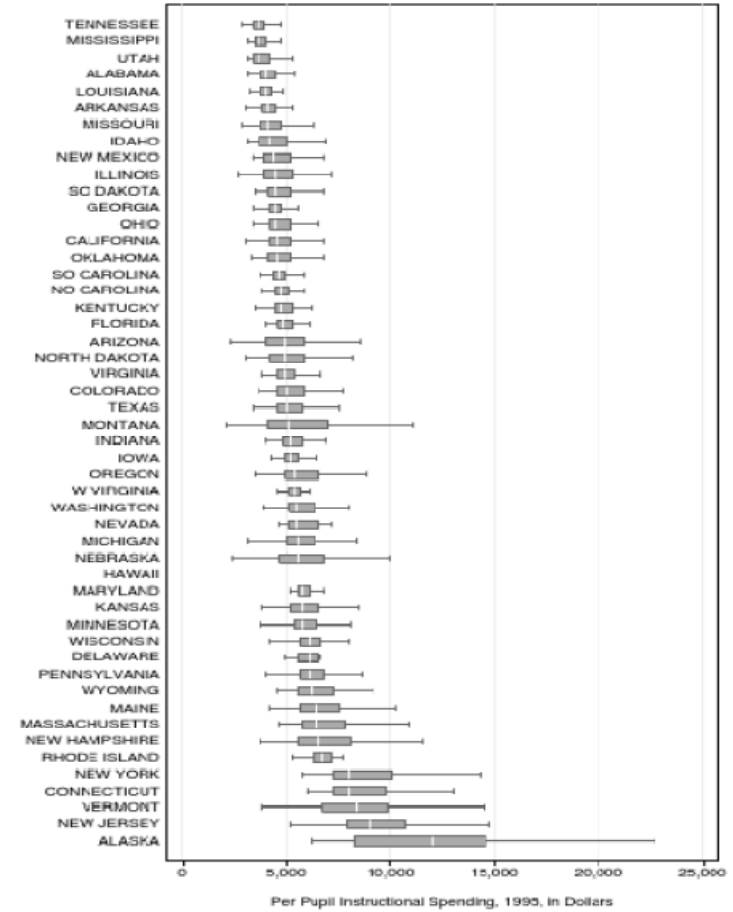


Source: 1995 Local Education Agency Finance Survey, distributed by National Center for Educational Statistics.

Fuente: (Berkman & Plutzer, 2005)

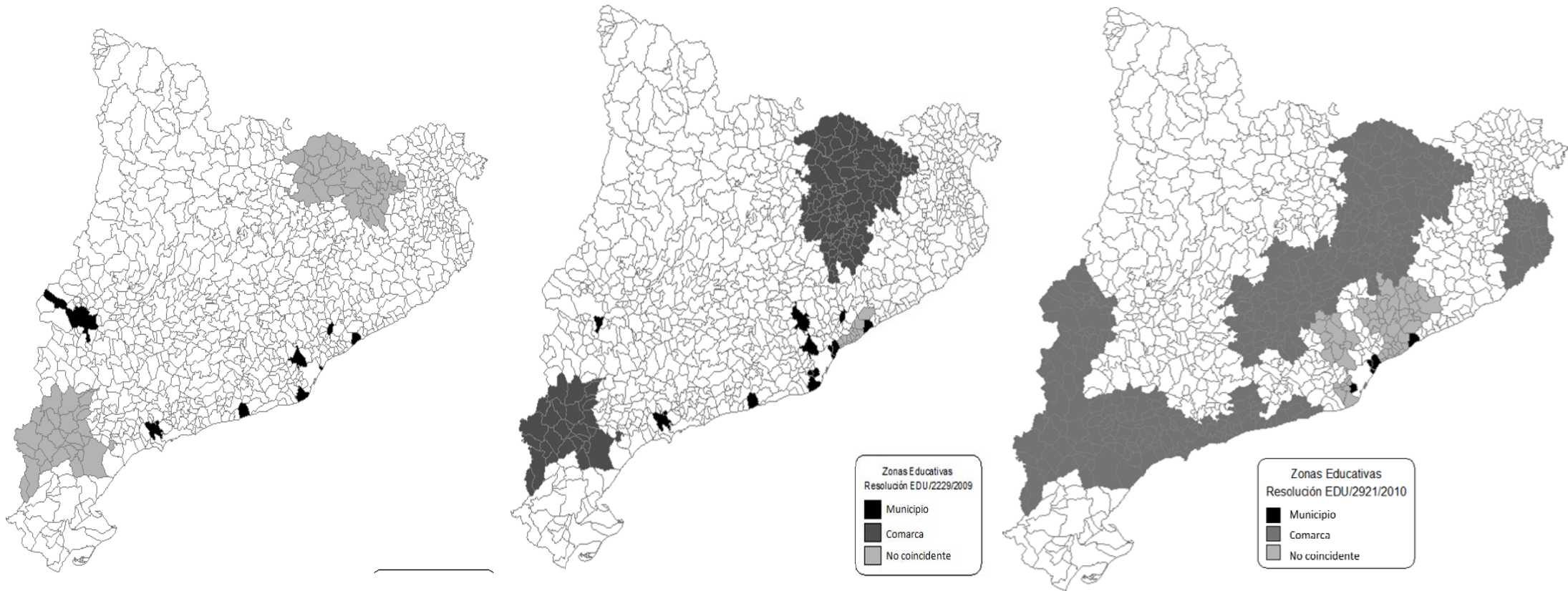
Tabla III. Las diferencias de gasto por pupilo y Estado en dólares

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



Fuente: (Berkman & Plutzer, 2005)

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



Fuente: elaboración propia