

Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat

Xavier Bonal

Professor Titular de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona

Bernat Albaigés

Assessor de l'àrea d'Educació i Recerca del Síndic de Greuges de Catalunya

Introducció

Les reflexions i els debats sobre el principi de coresponsabilitat en educació han estat freqüents i intensos en els darrers anys. La raó fonamental cal buscar-la en la consolidació progressiva del paper dels ajuntaments en educació, els quals han assumit cada vegada més un rol actiu tant en la provisió d'alguns serveis com, sobretot, en la seva gestió. En efecte, una mirada comparativa entre l'actualitat i l'any de l'establiment dels ajuntaments democràtics (1979) de qualsevol ajuntament mitjà de Catalunya ens mostraria grans diferències. Avui els ajuntaments gestionen l'oferta educativa d'educació infantil de primer cicle o de formació artística no escolar, participen en ocasions en la provisió d'oferta educativa reglada, ofereixen cursos de formació ocupacional i de formació de persones adultes, gestionen sovint l'oferta d'activitats extraescolars, i un llarg etcètera. Aquest paper creixent dels ajuntaments en educació s'ha incrementat també com a conseqüència del convenciment per part de moltes administracions locals del paper de l'educació com a element de cohesió social i de construcció de ciutadania. Així, són molts els ajuntaments actius en l'establiment de Projectes educatius de ciutat, en la seva coparticipació en el desplegament dels Plans d'entorn o en la dinamització de xarxes educatives territorials.

Progressivament els ajuntaments han entès l'educació com un servei de proximitat, i han incorporat la política educativa com un aspecte central entre les seves responsabilitats. Aquest camí de creixent protagonisme municipal ha estat més una resposta a les necessitats que no pas una opció política. Els canvis socials, les demandes de la ciutadania mateixa i les necessitats de cohesió social han estat alguns dels factors que han impulsat els ajuntaments a haver d'enfrontar-se a una necessitat social ineludible. També és cert que en alguns casos es partia d'un paper històric d'excepcional dinamisme municipal en educació. Només cal recordar el paper de l'Ajuntament de Barcelona en educació en el primer terç del segle XX o l'existència de Patronats Municipals d'Educació en diversos municipis catalans, autèntics catalitzadors de dinamisme pedagògic i de serveis educatius. Avui, però, podem parlar d'una clara generalització d'aquest paper, sense excepcions entre els municipis grans i mitjans de Catalunya. Diversos municipis disposen d'Instituts Municipals d'Educació i, des de mitjans dels anys 2000, s'han gairebé generalitzat les Oficines Municipals d'Escolarització.

La necessitat d'una acció de política i gestió educativa a escala municipal s'ha fet evident amb la creació de dispositius específics de coresponsabilitat educativa, en els

quals es dóna forma a la presència municipal al costat del Departament d'Educació i/o de la comunitat educativa. Les taules mixtes de planificació en són un excel·lent exemple, com ho són les comissions d'escolarització (les actuals comissions de garanties d'admissió) o la coresponsabilitat en l'articulació de l'oferta educativa de 0-3 anys. Són molts els municipis, d'altra banda, que han establert plans d'actuacions i projectes específics per respondre a les necessitats particulars del seu territori, sempre en coordinació amb agents estratègics de la societat civil i/o de les administracions públiques: taules locals de transició escola-treball i de formació professional, projectes de coordinació entre centres escolars, xarxes de contacte entre el món empresarial i l'educació, projectes de dinamització del municipi com a «ciutat educadora», escoles de pares i mares, etc.

Aquest protagonisme indiscutible dels ajuntaments en educació en les darreres dècades no ha estat acompanyat, però, d'un reconeixement de la seva capacitat competencial i del seu compromís com a agents fonamentals de política educativa. Malgrat que s'han produït millores evidents en el desplegament de la gestió compartida i de la coresponsabilitat, els ajuntaments han qüestionat amb raó el desequilibri existent entre la seva implicació en educació –exigida o voluntària– i les limitacions normatives, polítiques o econòmiques, desequilibri que els situa massa sovint en una posició de debilitat per proveir, regular o gestionar serveis educatius. La queixa reiterada de l'àmbit municipal en educació reflecteix la contradicció entre «donar la cara» davant dels ciutadans i no tenir capacitat per intervenir en moltes de les decisions de política educativa. Els exemples són nombrosos en l'àmbit de la planificació escolar, en la política de reserva de places, en la gestió de la matrícula viva, en les decisions relatives a l'obertura o tancament de centres, línies o especialitats, en els retards en l'execució de construccions escolars, etc. Així, la pressió de la ciutadania recau sovint sobre l'administració més pròxima sense que aquesta disposi de capacitat per modelar o modificar les decisions. És probable, d'altra banda, que el xoc de voluntats entre administracions tingui més relació amb el desconeixement de les necessitats del territori per part dels Serveis Territorials o dels Serveis Centrals del Departament d'Educació que no pas amb opcions de política educativa clarament diferenciades.

Malgrat les millores, doncs, encara hi ha diversos terrenys en els quals es prenen decisions de política educativa sense prou participació dels municipis. Podem parlar, doncs, d'un dèficit de descentralització efectiva de la política educativa a Catalunya, el qual paradoxalment coexisteix amb un grau elevat d'un altre tipus de descentralització: la que es deriva d'esperar la coresponsabilitat municipal en la provisió i finançament d'uns determinats serveis. Aquest tipus de descentralització és en ocasions generador de conflictes. El cas més clar se situa en la interpretació de convenis de cofinançament de places de primer cicle d'educació infantil, però també disposem d'exemples en l'àmbit dels dèficits de finançament del transport escolar (en alguns municipis complementat amb recursos propis) o en les divergències d'interpretació del finançament de les reformes de centres ja existents amb dèficits estructurals en les seves instal·lacions.

La coexistència d'una baixa descentralització política i d'una notable descentralització econòmica situa els ajuntaments en una difícil posició per a la governabilitat en educació. La pressió de la demanda social sobre els serveis d'atenció a la primera infància o sobre l'obertura o tancament de línies, com a exemples, pot ser que es produïxi en moments en què els ajuntaments pateixin una crisi financera i una dèbil capacitat d'intervenció sobre decisions que adopta el Departament d'Educació.

És evident que la solució a aquest tipus de problemes no és fàcil, però és també evident que la política educativa catalana necessita millorar el desequilibri entre aquests dos nivells de descentralització. El més difícil d'aquesta equació passa per garantir l'equilibri entre la governabilitat del sistema i una lògica de planificació educativa que asseguri l'equitat territorial i la igualtat d'oportunitats educatives.

La recent Llei d'educació de Catalunya obre una porta per corregir aquest desequilibri estructural amb la creació de les zones educatives (ZE). Com veurem tot seguit, tant la LEC com les resolucions que regulen el pla pilot de ZE expressen formalment la voluntat que aquests siguin els espais referents i idonis de coresponsabilitat entre el Departament d'Educació i l'Administració local, amb l'objectiu de millorar els resultats educatius, afavorir la cohesió social i reduir el fracàs escolar i l'abandonament educatiu prematur als centres educatius. Fins a data d'avui, el Departament d'Educació i els ajuntaments han desplegat un total de 18 experiències pilot als municipis catalans (12 el curs 2008-09 i 6 més el curs 2009-2010). Aquests municipis han consensuat Plans de Zona de quatre anys de durada a partir d'una estructura i unes funcions definides pel Departament d'Educació i d'una metodologia compartida per fixar objectius i estratègies. Aquest document no avalua concretament les experiències pilot desplegades, però en parteix per desenvolupar anàlisis i reflexions que tenen com a objectius comprendre les possibilitats i limitacions de les ZE com a espais de coresponsabilitat i realitzar propostes per a la seva possible millora.

El document s'estructura en quatre apartats, que s'afegeixen a aquesta introducció. En primer lloc, s'aborda el marc normatiu que regula les zones educatives en el context de l'actual LEC. El segon apartat recull breument els aspectes més destacats de l'estructura i el funcionament de les ZE. Aquesta revisió, exclusivament metodològica i descriptiva, es fonamenta especialment en els Plans de Zona de municipis de la província de Barcelona. El tercer apartat selecciona algunes àrees clau de política educativa tradicionalment amb graus diversos de coresponsabilitat entre el Departament d'Educació i l'Administració local. Per a cadascuna d'aquestes àrees es planteja el valor afegit que potencialment poden suposar les ZE com a espais legitimats per a la presa de decisions compartides. Finalment, el darrer apartat contrasta dos escenaris de desplegament de les ZE. D'una banda, un «escenari de mínims», en el qual les ZE són enteses com a espais bàsicament consultius i/o participatius, sense que es produeixi *de facto* una alteració de la distribució competencial actual. El segon escenari, definit com a «escenari de màxims», planteja canvis hipotètics de model de ZE en què la mateixa ZE assumeix capacitats de decisió compartida entre les administracions i en col·laboració amb els agents educatius del territori. Aquest segon escenari serveix així mateix per definir les propostes de canvi en l'àmbit regulatiu i de funcionament de les ZE.

El marc normatiu de les zones educatives

L'aprovació de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), ha permès donar impuls a la generació de nous espais de coresponsabilitat entre l'àmbit local i el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya. Malgrat que es pot considerar que aquesta llei és dèbil des del punt de vista d'atorgar més capacitat de decisió a les Administracions locals, l'establiment de les noves ZE, creades en el marc d'allò que ja establí la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), en la seva disposició addicional quinzena, que preveu que «les administracions educatives puguin establir procediments i instruments per afavorir i estimular la gestió conjunta amb les administracions locals i la col·laboració entre centres educatius i administracions públiques», obre una porta molt important per a la creació d'espais de coresponsabilitat entre ajuntaments i Generalitat i, per tant, constitueix una oportunitat per donar resposta a la vella reivindicació de l'àmbit local relativa a les competències municipals en la presa de decisions educatives. De fet, i per comprendre la importància que adopta aquesta relació entre les administracions local i autonòmica en l'àmbit educatiu, tant la mateixa LOE com la LEC estableixen com a principi rector del sistema educatiu, entre d'altres, la col·laboració, la cooperació i la coresponsabilització amb els ajuntaments i altres administracions públiques.

Les noves ZE estan definides en la LEC en el seu article 176. Aquest article estableix que el Departament d'Educació, sota la seva direcció i coordinació, delimita zones educatives que «constitueixen unitats de programació de l'oferta educativa a les quals es poden atribuir per reglament funcions de coordinació de les actuacions en el sistema educatiu i dels recursos humans i econòmics que les administracions hi aportin», i també estableix que la seva delimitació ha de respondre a criteris d'escala i d'identitat, abastant un únic municipi o uns quants, en funció de les característiques territorials. Així mateix, preveu que en cadascuna d'aquestes zones s'hagi de garantir, per mitjà dels centres que presten el Servei d'Educació de Catalunya, una oferta suficient de places en els ensenyaments obligatoris, i una previsió dels serveis educatius corresponents, sense oblidar la complementarietat que es pot establir entre zones pròximes en matèria d'oferta de formació professional, modalitats d'atenció als alumnes amb necessitats educatives específiques, ensenyaments de règim especial, educació d'adults i serveis educatius.

Prèviament a l'aprovació de la LEC, el Departament d'Educació va establir per la Resolució EDU/3071/2008, de 3 d'octubre, el pla pilot de zones educatives, i en definí els objectius i les funcions. Particularment, en el seu article 2, s'estableix que «les zones educatives, com a unitats de planificació, estan orientades a donar resposta a les necessitats educatives, amb l'objectiu de facilitar l'accés al servei educatiu prestat per tots els centres sostinguts amb fons públics i aprofundir en l'equitat, la inclusió i la igualtat d'oportunitats, a la recerca de l'equilibri territorial i social». I amb aquest propòsit, estableix que pugui desenvolupar les accions següents:

a) concretar la cooperació i coresponsabilització en matèria educativa entre el Departament i els ens locals de la zona;

- b) dinamitzar plans per a l'escolarització equilibrada de l'alumnat;
- c) coordinar l'acció educativa en la zona i, en particular, fer-ho en el primer cicle d'educació infantil, la formació de persones adultes i els ensenyaments artístics;
- d) dinamitzar plans socioeducatius;
- e) establir xarxes de comunicació, col·laboració i compartició de problemes i solucions en l'àmbit educatiu entre els diversos centres que presten el servei educatiu sostinguts amb recursos públics;
- f) concretar la coordinació, cooperació i coresponsabilització en les actuacions de la inspecció educativa, els serveis educatius del Departament, els serveis educatius i socials locals i la resta d'agents educatius que actuen en el territori de la zona;
- g) col·laborar en el desenvolupament dels programes de qualificació professional inicial, dels plans estratègics per a la promoció de l'autonomia de centres educatius i en accions de formació permanent del professorat.

Així mateix, l'esmentada resolució també regula aspectes organitzatius bàsics. Pel que fa als sistemes de col·laboració i coordinació, preveu la signatura de convenis entre el Departament d'Educació i els ens locals implicats en la zona educativa, la creació de la comissió institucional de direcció i seguiment, formada paritàriament per representants de les administracions anteriorment citades, o la creació de la comissió de coordinació del projecte a la zona, integrada per aquestes administracions i per altres agents educatius locals (representants de centres, entitats, etc.). I pel que fa a la dinamització de la zona, preveu que aquests agents defineixin el Projecte de Zona, que recull els objectius a assolir, i que hi hagi una figura de responsable de la coordinació de zona, que no és cap altre que el director o directora.

En aquest sentit, i amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LEC, s'aprovà la Resolució EDU/2229/2009, de 28 de juliol, segons la qual es modifica la resolució anterior i s'estableixen les funcions de la direcció de les zones educatives i se'n creen de noves. Aquesta resolució substitueix els convenis per protocols de col·laboració, i la comissió institucional de direcció i seguiment per la mesa de planificació, si ja existia, i estableix alguns paràmetres per configurar la comissió institucional de direcció i seguiment en el cas de zones educatives de caràcter comarcal. Específicament sobre la figura del director o directora de zona, en l'article 6 s'estableix la seva dependència orgànica respecte de la direcció dels Serveis Territorials del Departament d'Educació, la qual li encarrega les funcions següents: coordinació dels centres, serveis educatius i altres agents educatius de la zona en la formulació i implementació del Projecte de Zona; interlocució amb l'Administració local i participació en comissions sectorials, meses mixtes de planificació de la zona o altres estructures de coordinació existents a la zona; impuls, dinamització i/o participació de plans o serveis que fomentin l'escolarització equilibrada d'alumnat, plans socioeducatius, projectes de qualitat i d'autonomia de centres educatius, plans educatius d'entorn o altres experiències de vinculació de l'oferta educativa amb el seu entorn, recursos educatius singulars, plans de formació de zona, iniciatives de treball en xarxa, projectes d'innovació pedagògica, etc.; supervisió de les actuacions dels serveis educatius a la zona; col·laboració en la gestió de recursos humans, de les obres i de les noves construccions escolars a la zona, o

qualsevol altra funció que li encomani la direcció dels Serveis Territorials en l'exercici de les seves competències.

En qualsevol cas, val a dir que aquestes resolucions només regulen les característiques bàsiques de les zones educatives que s'estan duent a terme de manera experimental, per la qual cosa encara es desconeix com s'acabaran configurant i articulant les zones educatives amb caràcter definitiu. La regulació i forma concreta que acabin tenint les zones educatives dependrà, entre altres factors, de l'avaluació del funcionament de les experiències pilot que actualment estan en marxa.

Característiques generals de les experiències pilot

En aquest apartat ens ocupem de descriure, amb caràcter general, el model de funcionament de les zones educatives tal com es deriva de les experiències pilot.

En les experiències pilot de ZE revisades en el marc d'aquest treball, el procediment seguit per a l'elaboració del Pla ha estat el mateix. En primer lloc es presenta una diagnosi quantitativa dels serveis, recursos i projectes educatius del municipi. Es tracta fonamentalment d'un inventari dels centres educatius reglats i no reglats del municipi, del nombre d'alumnes escolaritzats, de les ràtios per grup o de la distribució de l'alumnat nouvingut. En alguns projectes aquesta diagnosi s'amplia amb informació relativa als plans, projectes i recursos educatius disponibles al territori (PEC, participació de centres en diferents plans de millora i en projectes d'innovació, projectes singulars al territori, aules d'acollida, USEE, etc.).

Cada projecte de ZE, posteriorment, descriu el plantejament institucional de la zona amb relació als valors que la inspiren, la missió i la visió de les millores educatives a introduir. La metodologia que fixa les bases per al desenvolupament del Pla de Zona parteix d'una anàlisi DAFO (Debilitats, Amenaces, Fortaleses i Oportunitats). La identificació de les variables DAFO permet l'elaboració d'estratègies dirigides a la prevenció de les amenaces, a les oportunitats de creixement, a les estratègies de millora o a les estratègies d'atenció preferent. Finalment, el Projecte de Zona estableix un mapa estratègic en els dos grans capítols que estableix la resolució del Departament d'Educació: la millora dels resultats educatius i de l'èxit escolar i la millora de la cohesió social. Cada Projecte de Zona, d'altra banda, estableix un tercer o quart objectiu estratègic que fa referència a la millora del treball en xarxa, amb els centres educatius i amb els recursos educatius del territori i/o a la reducció de l'absentisme escolar i de l'abandonament educatiu prematur. Cadascun dels objectius selecciona les estratègies més adients resultants de l'anàlisi DAFO i defineix les activitats o iniciatives que es duran a terme en el desenvolupament del Pla de Zona. Finalment, el projecte de ZE identifica els indicadors de referència que han de permetre el seguiment i l'avaluació de les estratègies proposades.

Una mirada transversal del tipus d'estratègies definides en els diferents projectes de ZE ens mostra un plantejament ambiciós dels diferents plans en tots els objectius proposats. Així, entre les estratègies es poden identificar «actuacions en diversos

àmbits per millorar l'escolarització equilibrada», «promoció de la participació de l'alumnat i les famílies», «prevenció de l'absentisme i l'abandonament educatiu prematur», «millora de l'oferta d'estudis postobligatoris» o «millora dels resultats educatius en termes competencials». Són estratègies efectivament ambicioses, que impliquen mesures de política educativa significatives, i que requereixen una bona coordinació en xarxa entre les administracions i altres agents educatius. Cal assenyalar que en la definició d'estratègies i activitats o iniciatives hi ha també una diversitat notable en el seu grau de definició. D'aquesta manera, estratègies de caire general com les ara descrites coexisteixen amb unes altres de més precises i més tangibles o senzilles de traduir en actuacions concretes. Entre aquestes, per exemple, es poden assenyalar «la promoció de totes les activitats educatives que la zona ofereix als centres» o «l'establiment d'itineraris educatius coherents entre primària i secundària».

L'altra gran lectura que inspira una revisió de les estratègies i les actuacions dels projectes de ZE se centra en les implicacions competencials i en les possibles conseqüències econòmiques de les decisions. Tant la naturalesa dels grans objectius definits en els projectes de zona com les estratègies plantegen, com s'ha dit, una agenda de política educativa ambiciosa. Si bé la majoria de les actuacions previstes requereixen essencialment una bona coordinació i comunicació entre les parts implicades en el treball en xarxa, i per tant, poden no plantejar conseqüències directes des d'un punt de vista econòmic o de conflicte de competències, hi ha també mesures que requereixen decisions de política educativa que fins ara han quedat fora de la capacitat de decisió dels municipis, sigui per raons competencials o bé econòmiques. El fet que aquest tipus de mesures siguin incloses en els projectes de zona obre interrogants de gran abast: L'aprovació d'un Pla de Zona suposa l'execució de les mesures proposades o és només el reconeixement d'una intenció? Qui finança aquelles mesures que tenen clarament implicacions financeres? El compromís adquirit pel director o directora de la zona amb el compliment del projecte tindrà el suport dels Serveis Territorials i dels Serveis Centrals del Departament d'Educació? En definitiva, quin és l'abast de les mesures que pot incloure un Pla de Zona i qui es compromet a dur-les a terme?

El marc normatiu desplegat fins ara per a la regulació de les ZE no permet donar una resposta precisa a aquests interrogants. D'una banda, com hem vist, el marc normatiu contempla una definició, uns objectius i unes funcions de les ZE de gran abast des del punt de vista de la producció i el desenvolupament de polítiques educatives. D'altra banda, i fins a cert punt paradoxalment, aquesta expectativa sobre el treball de les ZE no sembla correspondre's amb l'atorgament de competències directes a aquests espais. D'aquesta manera, les zones defineixen una política educativa que com a espais de decisió no sempre podran disposar de la capacitat d'executar-les, i que requeriran l'aprovació o la negociació amb les Administracions locals i amb la Generalitat. Aquesta discrepància es va fer evident en reunions mantingudes tant amb representants de la direcció de zones com amb regidors d'Educació. En un context de valoració global positiva del funcionament de les experiències pilot, aquest és l'element que més dubtes els presentava a aquests responsables.

La resposta als interrogants abans plantejats requereix inevitablement una major precisió en la regulació d'aquests espais des del punt de vista competencial, econòmic i de funcionament. Els riscos que es corren, altrament, poden ser significatius, tal com veurem més endavant. Abans però, en el proper apartat, ens centrem amb més concreció en un conjunt de polítiques educatives amb graus desiguals de coresponsabilitat per observar el seu encaix en els projectes de zona educativa i per destacar els beneficis potencials de la ZE com a espai de coresponsabilitat.

Potencialitat de la zona educativa per a la coresponsabilitat educativa entre Departament d'Educació i Administracions locals

La participació que els ajuntaments han anat assumint en el desenvolupament de la política educativa i el reconeixement de la seva coresponsabilitat com a administració educativa en el territori, entre altres factors, han contribuït a repensar i reconfigurar el marc de relacions que estableix amb el Departament d'Educació: la creació de les zones educatives és l'evidència d'aquest procés. En aquest apartat, precisament, ens proposem analitzar les potencialitats que tenen les zones educatives a l'hora d'articular aquesta coresponsabilitat entre Departament d'Educació i ajuntaments en matèria d'educació.

Per entendre les potencialitats, hem dividit l'anàlisi en cinc àmbits competencials bàsics, que són els d'admissió d'alumnat, programació de l'oferta educativa, programació de recursos, acompanyament a l'escolaritat i coordinació d'actuacions. Aquests àmbits, susceptibles de ser abordats de manera coordinada entre ajuntaments i Departament d'Educació en el marc d'una zona educativa, es diferencien entre ells, més enllà del contingut, per requerir diferents nivells de coresponsabilitat entre les administracions en l'exercici de les competències que l'ordenament jurídic els encomana. La forma i l'abast que adopta la coresponsabilitat estan condicionats, en bona part, pel marc competencial. Des d'aquest punt de vista, podem distingir:

- *Àmbits competencials independents:* conformen aquelles competències atribuïdes a una determinada administració amb caràcter exclusiu, i l'exercici de les quals no requereix la concurrència d'altres administracions, sinó que pot actuar de manera independent sense necessitat de coordinar-s'hi. La coresponsabilitat no ve donada per norma quan no es té la competència, i quan es produeix és fruit d'una opció política. És el cas de les administracions que assumeixen funcions més enllà de les competències que tenen assignades, des de la convicció que cal donar respostes a determinades demandes insuficientment ateses.
- *Àmbits competencials complementaris:* correspon a aquelles competències pròpies d'una determinada administració que, tot i estar clarament diferenciades, requereixen de la intervenció d'altres administracions per ser exercides de manera adequada. Tot i que no sigui necessari que aquestes administracions actuïn de manera conjunta, es fa imprescindible una mínima coordinació. La coresponsabilitat pot ser feble, i basada en relacions de conveniència, orientades a millorar l'efi-

càcia de la pròpia intervenció. Quan es produeix de forma intensa, també respon a una opció política.

- *Àmbits competencials compartits*: correspon a aquelles competències que han de ser exercides de forma conjunta entre les diferents administracions implicades. Aquestes no poden actuar de manera separada i independent. La coresponsabilitat, en aquests àmbits, és orgànica i consubstancial a l'exercici de les competències.

Des d'aquesta perspectiva, i amb caràcter general, cal esmentar que el desplegament de les zones educatives pot suposar avenços en l'assumpció de marges més amplis de coresponsabilitat per part de les administracions en aquells àmbits competencials que o bé són «independents» o bé són «complementaris». Pel que fa als «àmbits competencials compartits», la zona educativa ha d'ajudar a articular amb més garanties aquesta coresponsabilitat, més que no pas a ampliar-la.

Admissió d'alumnat al sistema educatiu

Tant la LEC com les resolucions que despleguen i regulen les experiències pilot atorguen a la zona educativa funcions relacionades amb l'admissió d'alumnat. D'una banda, la LEC estableix en el seu article 176.2 que la zona educativa ha de garantir «la distribució equilibrada d'alumnat». I de l'altra, la Resolució EDU/3071/2008 exposa que té per objectiu «facilitar l'accés al servei educatiu prestat per tots els centres sostinguts amb fons públics i aprofundir en l'equitat, la inclusió i la igualtat d'oportunitats, a la recerca de l'equilibri territorial i social», i la Resolució EDU/2229/2009, que els directors o directores de zona assumeixen la funció de «participar en les meses mixtes de planificació, dinamitzar plans per a l'escolarització equilibrada de l'alumnat i col·laborar amb les Oficines Municipals d'Escolarització, i presidir les comissions de garanties d'admissió».

La coresponsabilitat entre Departament d'Educació i ajuntaments que les zones educatives preveuen promoure per a la gestió del procés d'admissió d'alumnat ja està clarament present en la definició del marc competencial en aquest àmbit.

En termes generals, com a «àmbits competencials independents», l'ordenament jurídic vigent preveu que el Departament d'Educació assumeixi amb caràcter exclusiu la regulació del procés general d'admissió (amb l'excepció de l'educació infantil de primer cicle) i dels criteris que han de determinar, per exemple, la manera d'acreditar o d'establir la proporció màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques, i que els ajuntaments facin el mateix amb la gestió bàsicament del procés d'admissió en l'educació infantil de primer cicle (sempre que tinguin assumida aquesta competència de part del Departament d'Educació).

En canvi, en la resta d'actuacions relacionades amb el procés d'admissió, els ajuntaments i el Departament d'Educació han d'establir vincles per poder exercir amb garanties les seves competències. Com a «àmbits competencials complementaris», el Departament d'Educació aprova o autoritza l'oferta inicial de llocs escolars i les seves

eventuals modificacions (augment i reduccions de ràtios i grups, etc.), així com la delimitació de la zonificació escolar i de les adscripcions entre centres, mentre que els ajuntaments hi participen a través de procediments d'escolta o de proposició. Igualment, el Departament d'Educació té el deure de vetllar pel compliment de la normativa en el procés d'admissió, però pot requerir als ajuntaments dades relacionades amb el padró d'habitants, ja que tenen la competència de gestionar-lo, per poder controlar i investigar els possibles fraus.

Finalment, com a «àmbits competencials compartits», convé destacar les actuacions conjuntes entre Departament d'Educació i ajuntaments per gestionar el procés d'admissió a través de les oficines municipals d'escolarització i de les comissions de garanties d'admissió, o per posar en funcionament i gestionar experiències com els espais de benvinguda educativa.

Atesa l'elevada coresponsabilitat existent en l'àmbit de les polítiques d'admissió d'alumnat, no cal dir que les zones educatives s'han de convertir en instruments útils per coordinar les diferents actuacions. En aquest sentit, i a criteri nostre, les principals oportunitats que ofereixen les zones en aquest terreny són:

Intensificació de les polítiques de distribució equitativa de l'alumnat en el procés d'admissió. Els principals dèficits de les polítiques d'admissió d'alumnat tenen a veure amb les dificultats de trobar un equilibri real entre la llibertat d'elecció de centre i l'equitat educativa. L'experiència demostra que no hi ha solucions estandarditzades que permetin assolir aquest equilibri sense limitar algun dels dos drets. És més, l'èxit de les polítiques està condicionat sovint per la combinació de múltiples factors, el resultat de la qual no sempre és previsible i gestionable des de l'àmbit de la política educativa. Per exemple, els problemes de segregació escolar depenen, en part, de processos de segregació residencial que tenen més a veure amb la planificació urbanística de les ciutats, processos que sobrepassen l'impacte de la política educativa mateixa.

L'anàlisi de la gestió dels processos d'admissió en determinats territoris també constata que les administracions educatives no sempre aprofiten el marge d'actuació que tenen al seu abast a l'hora de promoure amb més intensitat la distribució equitativa d'alumnat¹. Les omissions polítiques acostumen a situar-se sovint en l'àmbit de l'equitat, entre altres motius perquè la pressió que exerceixen els grups socials que reclamen majors marges de llibertat d'elecció escolar per tal de poder accedir a les escoles desitjades és més elevada que la pressió que exerceixen els grups socials que són segregats en determinades escoles, els quals generalment no perceben aquesta situació com una vulneració de drets. Les administracions, doncs, sovint tendeixen a satisfer la governabilitat del procés d'admissió per sobre de l'equitat.

Davant d'aquest escenari, les zones educatives, d'acord amb el mandat que tenen, poden contribuir a prioritzar les polítiques que donen respostes a problemes d'abast

1. SÍNDIC DE GREUGES (2008): La segregació escolar a Catalunya. Informe extraordinari. Barcelona: Síndic de Greuges.

territorial, com és el cas de la segregació escolar, per sobre de les polítiques que tendeixen a donar solucions a determinats interessos particulars, com és el de disposar de plaça a l'escola que desitja cada família. Els problemes d'abast territorial requereixen de polítiques també d'abast territorial.

Integració del sistema educatiu a escala local i coresponsabilització dels agents educatius locals. Des de la perspectiva de l'oferta, en els règims d'admissió de *quasi-mercat*, com és el cas català, els centres escolars «competeixen» entre ells per atraure la demanda amb major capacitat de generar beneficis i d'incrementar el seu propi valor de mercat: en general, l'alumnat socialment afavorit disposa de capitals econòmics i culturals familiars més elevats, els quals garanteixen al seu torn tant la possibilitat de sufragar una oferta més gran de serveis educatius al propi centre, com una major eficàcia en els processos d'ensenyament i aprenentatge a l'aula i en l'assoliment d'uns determinats resultats educatius. I des de la perspectiva de la demanda, les escoles tendeixen a ser jerarquitzades per les famílies en funció del seu valor de mercat i de les seves prestacions educatives: els centres escolars amb millors serveis i resultats educatius són els més desitjats i sol·licitats, fet que incrementa el valor del centre mateix i les seves oportunitats de seleccionar la demanda socialment més afavorida.

Aquestes dinàmiques vénen reforçades per les mateixes estratègies d'elecció, especialment entre les famílies de classes mitjanes i benestants amb més capitals econòmics i educatius. La tria d'escola per a aquestes famílies tendeix a estar fonamentalment relacionada amb la possibilitat de trobar espais d'escolarització per als seus fills compartits amb altres alumnes del mateix origen social. Com és sabut, l'heterogeneïtat entre centres escolars pel que fa a la seva composició social provoca processos de «fugida» de determinats grups socials d'uns determinats centres i reforça processos de segregació escolar.

L'elecció escolar dels grups socialment menys afavorits, en canvi, tendeix a respondre a lògiques més funcionals, condicionades per oportunitats socioeconòmiques més limitades. La proximitat del centre escolar al domicili familiar, que és un dels motius de tria més prevalents entre moltes d'aquestes famílies, facilita la conciliació de la vida laboral i familiar, especialment en condicions de privació més importants.

En general, la diferenciació interna del sistema educatiu contribueix a generar desequilibris i problemes d'ajustament entre la demanda i l'oferta escolars, especialment si aquesta diferenciació interna està acompanyada d'amplis marges de llibertat d'elecció escolar. Per contra, l'homogeneïtzació de la qualitat en les condicions d'escolarització que ofereixen els centres acostuma a reduir les dinàmiques de segregació escolar.

Des d'aquesta perspectiva, les zones educatives poden representar una oportunitat per generar i consolidar continuïtats entre els diversos centres escolars, i també per incorporar les mesures compensatòries necessàries en els diversos centres per combatre els processos de diferenciació interna que deriven en segregació escolar. Cal tenir present que les polítiques que combaten aquest fenomen han de partir d'anàlisis

fortament contextualitzades en el mateix territori, i han de promoure mesures fortament adaptades a la realitat escolar local. La zona educativa, doncs, pot contribuir a reflexionar sobre l'adaptació dels instruments que ofereix la normativa a escala local.

Increment del compromís dels ajuntaments en la governació de l'equitat en el procés d'admissió d'alumnat. Ben sovint, la ciutadania percep que els ajuntaments tenen la responsabilitat dels problemes que els afecten, i que també en tenen la solució. El valor de la proximitat de l'Administració local esdevé un possible inconvenient quan la ciutadania pressiona el seu propi ajuntament per tal que resolgui determinats problemes, i més encara si aquest no disposa dels instruments competencials per fer-ho.

Les zones educatives permeten dotar els ajuntaments de mecanismes de participació sobre les decisions polítiques que afecten la governabilitat de l'educació en general, i del procés d'admissió en particular. Aquest nou escenari, però, comporta també riscos si aquesta participació no parteix d'un major compromís a l'hora de defensar unes determinades polítiques d'admissió que no segueixin els criteris de demanda. Val a dir que aquesta tasca esdevé especialment difícil des de la proximitat, ja que la pressió de la demanda és més intensa. A més, cal tenir present que aquesta pressió des de la proximitat pot distorsionar la percepció del problema que construeixen els mateixos ajuntaments: l'interès del ciutadà que reclama pot passar per sobre de la defensa de l'interès general, menys present si no hi ha actors que exerceixen també pressió sobre l'administració en aquesta direcció. Això succeeix, per exemple, quan ajuntaments es comprometen a defensar les demandes d'unes determinades famílies que no han obtingut plaça a l'escola desitjada, a fi d'aconseguir augments de ràtio o de grups, fent pressió davant del Departament d'Educació, i no consideren que aquesta defensa pot anar en detriment de l'equitat del sistema².

Precisament, la creació de les zones ha de permetre que els ajuntaments no adoptin posicionaments reactius davant de les demandes de particulars que reben, sinó que guiïn la seva intervenció en base a posicionaments més estratègics, més integrals, en coordinació amb el Departament d'Educació.

Les zones educatives han d'afavorir un abordatge més integral i una coresponsabilització més gran dels ajuntaments sobre els processos educatius del municipi en general, i no tan sols sobre aquells aspectes que afecten estrictament el seu àmbit de competències.

Revaloració dels òrgans compartits entre ajuntament i Departament d'Educació relacionats amb l'admissió d'alumnat. Si en l'anterior epígraf fèiem esment dels «àmbits competencials independents» i dels «complementaris», les zones educatives també poden contribuir a reforçar les polítiques d'admissió d'alumnat que corresponen a «àmbits competencials compartits» entre ajuntaments i Departament d'Educació, tal

2. De fet, és oportú destacar que hi ha estudis que demostren que la segregació escolar més important es produeix en funció del nivell d'instrucció de les famílies, no pas de les necessitats educatives específiques de l'alumnat, i que el grup social més segregat –que menys es distribueix equitativament entre centres– acostuma a ser el de nivell d'instrucció elevat. Vegeu BENITO, R.; GONZÁLEZ, I. (2007): *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Polítiques, 59. Barcelona: Ed. Mediterrània.

com succeeix, per exemple, amb les comissions de garanties d'admissió o amb les oficines municipals d'escolarització (OME).

A tall d'exemple, la LEC estableix que les OME tenen com a funció, entre d'altres, gestionar la informació, l'acompanyament i la tramitació de sol·licituds en el marc del procés d'admissió d'alumnat. En aquest sentit, cal recordar que la segregació escolar té a veure amb la qualitat de la informació de què disposa la ciutadania i les seves conseqüències en els processos de tria d'escola.³ La «fugida» de les famílies amb més capitals educatius i econòmics de les escoles amb pitjors resultats en reforça la segregació escolar: les places són ocupades pels fills i filles de famílies que, o bé despleguen estratègies de tria menys actives (eminentment de classes treballadores), o bé hi arriben un cop s'ha iniciat el curs escolar (població immigrada, principalment). En aquest sentit, els ajuntaments tenen més instruments per arribar al conjunt de la ciutadania, i la major coresponsabilitat d'aquests en garantir l'equitat del procés d'admissió pot afavorir la formulació de polítiques que abordin les desigualtats relacionades amb la informació.

Programació de l'oferta educativa

Com en les polítiques d'admissió d'alumnat, la zona educativa té una vinculació estreta amb la programació de l'oferta educativa. En aquest sentit, val a dir que la LEC defineix en el seu article 176.2 la zona educativa com a unitat de programació que ha de tendir a garantir una oferta de places suficients, especialment en els ensenyaments de règim general, i les resolucions que despleguen les experiències pilot, la Resolució EDU/3071/2008 i la Resolució EDU/2229/2009, també conceben les zones educatives com a unitats de planificació orientades a donar resposta a les necessitats educatives existents, i promou la creació de meses mixtes de planificació de zona, presidides pels Serveis Territorials del Departament d'Educació i els ajuntaments, i atribueix al director o directora de zona la funció de participar-hi.

D'acord amb aquesta normativa, la programació de l'oferta educativa de la zona continua recaient en els Serveis Territorials, tot i que la creació de les zones contribueix a planificar la disposició d'oferta i a articular la participació dels ajuntaments en la presa de decisions de planificació educativa que aprova el Departament d'Educació. De fet, a diferència del que hem observat en l'admissió d'alumnat, els «àmbits competencials independents» del Departament d'Educació són amplis. Aquesta administració autoritza la creació, modificació i supressió de centres educatius i de places escolars, aprova l'oferta d'ensenyaments a la zona i regula i gestiona el mapa escolar. Així mateix, també decideix sobre la concertació d'ensenyaments a titulars privats, i exerceix la

3. Algunes recerques han mostrat que no totes les famílies disposen de la mateixa qualitat d'informació en el moment d'efectuar la tria d'escola, i que existeixen desigualtats socials quant al nivell d'informació de les famílies, amb conseqüències rellevants en la construcció d'estratègies de tria posteriors. Vegeu CALERO, J.; ESCARDÍBUL, J. (2007): «Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003». *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183 (4/2007).

titularitat dels centres propis, tal com fan els ajuntaments. En aquest sentit, les Administracions locals, si tenen delegades les competències, disposen com a «àmbits competencials independents» la creació i gestió de centres d'educació infantil de primer cicle, ensenyaments artístics i educació d'adults.

En canvi, els «àmbits competencials compartits» són més limitats, i se centren en el seguiment de l'escolarització obligatòria, que ha de ser garantida pel Departament d'Educació però que compta amb la vigilància de l'ajuntament, o en el desenvolupament d'unes determinades ofertes, com els programes de diversificació curricular o els programes de qualificació professional inicial.

Finalment, hi ha un darrer espai de relació conformat pels «àmbits competencials complementaris», que consisteixen bàsicament en la participació dels ajuntaments en la programació de l'oferta que aprova el Departament d'Educació, després d'haver-los escoltat, en la creació o supressió de centres de titularitat dels ens locals o en el procés de construccions escolars, amb la cessió dels terrenys per part dels ajuntaments i amb l'execució de les obres per part del Departament d'Educació. En aquests àmbits, les zones educatives poden contribuir a ampliar els marges de coresponsabilitat.

Precisament, al nostre parer, les principals aportacions de les zones en la programació de l'oferta es concreten en els aspectes següents:

Millora de la detecció de les necessitats d'escolarització i de formació de la zona.

La planificació de l'oferta dels ensenyaments de provisió universal requereix una anàlisi acurada de les dinàmiques demogràfiques de la zona, per preveure l'evolució de la demanda educativa i les consegüents necessitats d'escolarització. La normativa d'admissió actual, prèvia a la LEC, ja preveia que el Departament d'Educació escoltés els ajuntaments per determinar l'oferta inicial de llocs escolars. La LEC dota de major força els ajuntaments en la seva participació en la planificació de l'oferta, quan estableix que aquests han de ser consultats pel Departament d'Educació.⁴ Cal recordar que els ajuntaments gestionen el padró d'habitants, instrument clau per dimensionar les necessitats d'escolarització, i coneixen millor que el Departament d'Educació les possibles fluctuacions que pot patir la demanda educativa a curt i mitjà termini (condicionada fortament per aspectes com la planificació urbanística, de competència municipal, o per canvis sobtats dels fluxos immigratoris, detectats en primera instància per l'Administració local).

Val a dir que, ben sovint, els desajustos entre l'oferta inicial de llocs escolars i la demanda d'escolarització en el procés d'admissió deriven en pressions sobre les administracions per part de les famílies que volen tenir garantida una plaça en una escola de proximitat, i en ocasions forcen el Departament d'Educació a modificar aquesta oferta inicial, fet que al seu torn genera descontentament entre altres famílies que havien efectuat una tria estratègica d'escola i que no havien previst l'escenari real de probabilitats d'accedir als diferents centres de la seva àrea d'influència. En aquest

4. PLANDIURA, R. (2009): *La Llei d'educació des del món local*. Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona.

sentit, les zones educatives, que intensifiquen la coordinació entre Departament d'Educació i ajuntaments en la planificació de l'oferta de places escolars, han de permetre millorar el procés de detecció de les necessitats reals d'escolarització.

Així mateix, i pel que fa a la formació professional, la LEC preveu adaptar la programació de l'oferta a les necessitats formatives del territori i del seu mercat de treball. Convé recordar que els ajuntaments gestionen nombroses polítiques actives d'ocupació i mantenen vincles estrets amb el sistema productiu local. Des d'aquest punt de vista, tal com ja reconeix la normativa mateixa, la zona educativa ha de permetre articular aquestes aportacions que poden fer els ajuntaments en la planificació de l'oferta, i així adequar-la millor a la demanda del mercat de treball.

Promoció de les oportunitats educatives disponibles al territori. La millora de la detecció de les necessitats d'escolarització i de formació s'ha de traduir en un major equilibri en l'oferta que les zones educatives ofereixen a la població que hi resideix. Les zones educatives, com a unitats de programació de l'oferta educativa, han de tendir a disposar d'oferta suficient de proximitat, i prou diversificada i equilibrada. És oportú destacar, en aquest sentit, per exemple, l'enorme diversificació d'itineraris en els ensenyaments de batxillerat, amb diferents modalitats i especialitats, o l'insuficient desenvolupament dels programes de qualificació professional inicial o de diversificació curricular en el marc de l'educació secundària obligatòria.

Precisament, la posada en marxa de les zones educatives també ha de permetre millorar la col·laboració dels ajuntaments en la programació de l'oferta. En aquest sentit, la LEC preveu que els ajuntaments col·laborin amb el Departament d'Educació en el desplegament de programes de diversificació curricular, de programes de qualificació professional inicial (PQPI), de formació ocupacional i de transició escola-treball, per exemple, i que gestionin ofertes de titularitat municipal d'educació infantil de primer cicle, de formació d'adults i d'ensenyaments artístics i, amb caràcter singular, d'altres ofertes dependents del Departament d'Educació.

A més, altres procediments de planificació educativa, com pot ser el de concertació, incorporen com a condició per al seu desplegament criteris de zona educativa, com ara el de tenir una matrícula superior als mínims establerts per zona.

Integració de l'oferta davant la seva major diversificació. La LEC promou una major diversificació de l'oferta educativa, tant pel que fa als tipus de centre com als seus models de gestió. En l'àmbit dels ensenyaments de provisió universal, la divisió tradicional entre centres públics d'educació infantil i primària, instituts públics de secundària i centres privats d'educació infantil, primària i/o secundària dona pas a noves divisions de l'oferta, més complexes.

D'una banda, els ens locals poden assumir un major protagonisme en la creació, organització i gestió de centres propis, de manera conveniada amb el Departament d'Educació. Els mateixos ajuntaments o altres entitats, a més, poden gestionar centres amb caràcter singular de titularitat del Departament d'Educació. Es regula, alhora, la creació dels instituts-escola, que integren l'oferta pública d'educació infantil, primària i secundària, que s'afegeix a l'oferta d'escoles i instituts independents que ja existien.

També es regulen les agrupacions de diversos centres públics d'una mateixa zona i la seva consideració com a centre únic. Finalment, els itineraris de transició educativa separats en funció de la titularitat del centre poden esdevenir mixtos, atesa la possibilitat de promoure adscripcions entre centres públics i centres privats concertats.

Aquests processos educatius requereixen nous esforços d'integració de l'oferta. Les noves estructures de coordinació que es dinamitzen en el marc de les zones educatives, integrades pel Departament d'Educació i els ajuntaments, entre altres agents educatius, esdevenen una oportunitat per integrar l'oferta en un mateix servei d'educació de zona.

Definició d'un model educatiu per al territori i descentralització de la planificació de l'oferta educativa. Tant la revisió de la planificació educativa com a conseqüència de la implementació de les zones educatives com les polítiques de racionalització de l'oferta promoguda pel Departament d'Educació arran dels problemes financers derivats de la crisi econòmica han provocat la modificació i la supressió de determinats centres i de determinades ofertes.

L'ordenament jurídic dota el Departament d'Educació de la competència per modificar la composició de l'oferta o de suprimir-la, si s'escau. En la pràctica, però, l'Administració educativa ha tendit a adoptar aquestes decisions des dels Serveis Centrals o els Serveis Territorials, lluny de l'àmbit local.

La zona educativa no tan sols ha de permetre apropar aquestes decisions als agents educatius del territori, sinó també definir un model de provisió educativa propi de la zona. L'aposta per centres més grans o més petits, per una major provisió pública o concertada o per la ubicació de determinats centres en un indret i no en un altre, per exemple, condiona el model de Servei d'Educació que ofereix el territori. La definició d'aquest model de provisió educativa en l'àmbit de la zona hauria de poder incidir en la presa de decisions sobre la planificació de l'oferta.

La LEC, a més, dóna més oportunitats als ajuntaments de participar en les decisions que afecten la composició de l'oferta, conjuntament amb el Departament d'Educació. La creació de les zones educatives, doncs, han de permetre articular aquesta participació.

Apropiació de l'oferta educativa per part de les diverses administracions i revaloració de la formació al llarg de la vida. Els ajuntaments gestionen escoles bressol, escoles d'adults, escoles d'educació especial, escoles d'ensenyaments artístics, etc. El seu paper en la provisió d'oportunitats educatives a la ciutadania més enllà dels ensenyaments universals i gratuïts és molt significatiu. Tot i que la coordinació que ajuntaments i Departament d'Educació mantenen per a la gestió de l'oferta educativa de titularitat municipal es duu a terme en el marc de convenis de col·laboració independents de la zona, la creació d'aquesta permet coresponsabilitzar l'administració educativa sobre el seu funcionament i vincular aquestes ofertes, que tendeixen a ocupar una posició més perifèrica en el conjunt del sistema educatiu, amb la resta d'ofertes escolars del territori. La creació de la zona educativa ha de permetre articular a escala local una oferta global i integral de formació al llarg de la vida.

Aquestes mateixes dinàmiques serveixen per promoure l'apropiació i responsabilització dels ajuntaments en relació amb l'oferta educativa que no li és pròpia, i la seva adhesió a les decisions que aprova el Departament d'Educació, d'acord amb els procediments de consulta previstos, i que afecten la planificació de l'oferta a escala local. Des d'aquest punt de vista, i davant els agents educatius del territori, Departament d'Educació i ajuntaments estan compromesos políticament, perquè en són coresponsables, amb la defensa de la planificació educativa realitzada. Si bé aquest fet pot diluir la força del territori en la defensa de determinats interessos locals davant el Departament d'Educació, també pot dotar els agents locals de nous canals per fer valer aquests interessos davant el Departament d'Educació (i els seus Serveis Centrals).

Coresponsabilització sobre la planificació de l'oferta. En alguns àmbits de la programació de l'oferta, Departament d'Educació i ajuntaments exerceixen competències diferenciades, però complementàries i amb un elevat nivell d'interdependència. A tall d'exemple, els ajuntaments no poden crear escoles bressol sense l'autorització i el suport econòmic del Departament d'Educació, ni el Departament d'Educació pot construir centres sense que els ajuntaments posin a disposició de l'Administració educativa els terrenys necessaris. En la pràctica, no sempre el Departament d'Educació s'ha mostrat prou diligent a l'hora de completar els tràmits necessaris per fer possible que els ajuntaments construïssin les escoles bressol a les quals s'havien compromès davant la ciutadania, i no sempre els ajuntaments s'han mostrat prou diligents a l'hora de cedir al Departament d'Educació els terrenys necessaris per construir les escoles de la seva titularitat. En l'àmbit del manteniment i la rehabilitació dels edificis escolars ja construïts, a més, val a dir que no sempre hi ha hagut acord entre Departament d'Educació i ajuntaments sobre la responsabilitat d'aquestes a l'hora d'assumir com a pròpies determinades necessitats de reforma, fet que n'ha retardat notablement l'execució.

Aquestes situacions serveixen per il·lustrar que la fragmentació de competències, si no està acompanyada de coresponsabilitat, pot conduir a processos de *desresponsabilització* sobre les pròpies competències, sigui perquè l'objectiu final no pot ser igualment capitalitzat pels diversos actors que hi intervenen, o sigui perquè perden prioritats polítiques aquelles polítiques en què el protagonisme no és únic.

En aquest sentit, les zones educatives promouen una major coresponsabilització i compromís polític de les administracions educativa i local sobre la planificació educativa, des d'una perspectiva més integral. Pel que fa a l'exemple anteriorment esmentat, això s'ha de traduir en millores en l'assumpció d'acords i en la coordinació de la intervenció d'aquestes administracions en l'exercici de les seves competències, per tal d'agilitar així les construccions i reformes escolars necessàries.

Programació de recursos

La relació entre les zones educatives i la programació de recursos en el territori respon a paràmetres que s'assimilen força als de la programació de l'oferta educativa, expo-

sats en l'apartat anterior. Pel que fa als recursos humans i econòmics, tal com preveu la LEC en el seu article 176.2, les funcions que assumeix la zona tenen a veure més amb la seva coordinació que amb la planificació real de la seva provisió. De fet, la Resolució EDU/3071/2008, de 3 d'octubre, per la qual s'estableix el pla pilot de zones, educatives i es regulen amb caràcter experimental l'organització i funcionament de les zones assumeix com a objectiu propi de la zona concretar la coordinació, cooperació i coresponsabilització en les actuacions de la inspecció educativa, els serveis educatius del Departament i els serveis educatius i socials locals.

De fet, d'acord amb el que preveu la normativa en matèria d'educació, els «àmbits competencials independents», que no requereixen necessàriament una programació conjunta i coordinada dels recursos entre ajuntaments i Departament d'Educació, són amplis, especialment per a aquesta darrera administració. En canvi, els «àmbits competencials compartits» són pràcticament inexistent. Així, el Departament d'Educació s'ocupa de la provisió i la gestió de plantilles (amb alguna excepció), de la creació i supressió de serveis educatius, de la provisió de recursos d'atenció a la diversitat, de la regulació de l'organització dels centres, de la formació del professorat, de la inspecció educativa, de la planificació dels serveis educatius, etc., sense necessitat que els ajuntaments hi intervinguin.

Els espais de col·laboració amb els ajuntaments, en tot cas, se centren en «àmbits competencials complementaris» com ara els de la definició del calendari escolar, la selecció de la direcció dels centres, la participació en els consells escolars de centre, la coordinació dels projectes educatius de centre, la promoció de la innovació pedagògica, l'avaluació dels centres, etc., en els quals aquests han de ser escoltats o poden participar-hi i donar-hi suport. L'ordenament jurídic també preveu espais de col·laboració entre ajuntaments i altres ens locals i el Departament d'Educació, des d'«àmbits competencials complementaris», en la prestació de serveis educatius, dels serveis de menjador i transport escolars i de les beques i ajuts. En general, la complementarietat es basa fonamentalment en el fet que el Departament d'Educació finança la provisió i els ens locals s'ocupen de gestionar la prestació.

En aquest sentit, les resolucions que despleguen les zones educatives atorguen un paper a la zona pel que fa a alguns d'aquests aspectes, com ara l'impuls de projectes de qualitat i d'autonomia de centre, el suport a la innovació pedagògica, la promoció de la formació permanent del professorat o la supervisió de les actuacions dels serveis educatius a la zona. A continuació es recullen algunes de les potencialitats de la zona educativa pel que fa a la programació de recursos:

Equilibri territorial en la provisió de serveis educatius. Tal com hem esmentat en l'apartat precedent, i malgrat que la LEC contempla la complementarietat de les zones educatives quant a la provisió dels serveis educatius, la creació d'aquestes zones ha de permetre garantir una provisió adequada i equilibrada de serveis educatius en els diversos territoris. Les unitats de suport a l'educació especial (USEE), els centres de recursos pedagògics (CRP), els equips d'assessorament i orientació psicopedagògica (EAP), els equips de suport i assessorament en llengua, interculturalitat i cohesió social (ELIC), etc. són serveis i recursos educatius que, o bé tenen un àmbit d'actuació

de zona, o bé el seu desplegament respon a criteris de provisió territorial. La planificació dels serveis educatius, doncs, ha de tenir en compte la nova divisió territorial en zones.

Per constatar el caràcter territorial d'aquests serveis, cal tenir present que sovint són compartits pels centres educatius del territori i que, per aquest motiu, donen suport no tan sols als projectes educatius de centre sinó també als projectes educatius de zona. La importància que la zona educativa pugui incidir en la planificació i programació d'aquests serveis respon a la necessitat d'adequar la seva intervenció als objectius que les administracions educativa i local tenen definits com a prioritaris en cadascun dels territoris.

Reconeixement de la despesa pública en educació dels ens locals i optimització de la gestió de recursos en el territori. Cal destacar que les zones educatives han de permetre visibilitzar els recursos educatius dels quals es disposa en el territori i optimitzar-ne l'aprofitament. La possibilitat de compartir recursos i estratègies entre diferents agents educatius, fent aflorar a escala territorial recursos que abans operaven de forma més endogàmica, és un exemple de pràctica que s'ha de veure reforçada per la implementació de les zones educatives.

La creació de les zones també ha d'ajudar a aclarir la inversió real que les diverses administracions assumeixen en educació, i a acordar criteris a seguir en la despesa quan hi ha serveis cogestionats entre ajuntaments i Departament d'Educació. Sovint, els ens locals tenen dificultats per donar a conèixer a la comunitat educativa, i també al Departament d'Educació, l'esforç financer que fan en promoure polítiques educatives. El Departament, en canvi, en ocasions lamenta que els ens locals no optimitzen les partides pressupostàries que l'Administració educativa els transfereix per a la prestació d'uns determinats serveis educatius.

Aquesta coordinació entre ajuntaments i Departament d'Educació pel que fa al finançament de l'educació serà més necessària encara en el futur proper, atesa la previsió que contempla la LEC de fer coresponsables les administracions públiques en general en la provisió de beques, ajuts i serveis.

Reconeixement dels ajuntaments com a Administració educativa en el territori. L'organització dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació conforma un àmbit en què els ajuntaments no tenien competència i en què la seva capacitat d'incidència era més aviat escassa. En canvi, la LEC i la normativa que la desplega preveuen, per exemple, que l'Administració local pugui participar en el procés de selecció de les direccions o en l'aplicació dels programes d'avaluació, i que els projectes educatius dels centres defineixin els mecanismes de col·laboració amb les administracions locals.

Tal com ja hem exposat prèviament, les zones educatives esdevenen una oportunitat per als ajuntaments a l'hora de participar en aquells àmbits de la política educativa que, tot i ser estratègics per al territori, han estat tradicionalment, i en bona part ho són encara, competència exclusiva del Departament d'Educació.

L'ampliació dels marges de coresponsabilitat educativa per part dels ajuntaments també ha d'estar acompanyada d'una major accessibilitat d'aquests en el govern i el funcionament dels centres educatius. Les zones educatives han de permetre superar els recels que en ocasions experimenten els regidors i tècnics municipals per part d'algunes direccions i claustrs i també d'alguns inspectors d'educació a l'hora d'accedir i col·laborar en les dinàmiques educatives dels centres escolars. La imatge de l'ajuntament com a administració que s'ocupa eminentment de garantir un adequat manteniment de les instal·lacions dels centres ha de quedar superada.

Continuïtats territorials davant la creixent autonomia dels centres. La LEC també promou un augment dels nivells d'autonomia dels centres, tant en les seves formes d'organització interna com en la definició de la seva proposta educativa. En aquest sentit, les zones educatives haurien de disposar dels nivells d'autonomia suficient, i de la capacitat de decisió política suficient, per articular els diferents projectes educatius de centre amb projectes educatius a escala territorial. Val a dir que, en ocasions, els projectes educatius de centre i els projectes educatius de ciutat comparteixen objectius substantius, però no comparteixen ni estratègies ni mecanismes específics de cooperació.

Si bé és cert que la normativa preveu que el Departament d'Educació promogui la implicació activa dels centres en el territori, i que aquests defineixin projectes educatius vinculats i compromesos amb l'entorn social on s'ubiquen, també ho és que nombrosos centres conceben l'entorn, o determinades realitats socials de l'entorn, com a amenaça de la qual s'han de protegir. Especialment en aquells territoris amb una elevada complexitat socioeducativa i amb dinàmiques de treball més aviat endogàmiques dels diferents agents educatius, les zones educatives han d'afavorir la creació de continuïtats educatives a escala territorial.

En aquest sentit, poden ser rellevants instruments com els Plans de Formació de Zona, que, malgrat que no estan actualment concebuts així, podrien estructurar-se al voltant de les noves zones educatives.

Aproximació del Departament d'Educació a la realitat educativa local i la zona com a instrument de canalització de demandes i d'innovació. Si les zones educatives han de millorar la capacitat dels ajuntaments a l'hora d'incidir en l'àmbit escolar, també han de permetre aproximar el Departament d'Educació a la realitat educativa local. En la pràctica, les dificultats que experimenten determinats centres escolars amb una elevada concentració d'alumnat en situació de risc educatiu a l'hora de trobar en l'Administració educativa respostes específiques a la seva complexitat (programes de suport, recursos addicionals, etc.) han contribuït a generar divisions entre els mateixos centres i les estructures administratives centrals i territorials del Departament d'Educació. De fet, tot i que els centres escolars públics de primària i de secundària són de titularitat del Departament d'Educació, i que les seves direccions són representants de l'Administració educativa davant la comunitat escolar, existeix la percepció entre alguns professionals que el Departament d'Educació no exerceix plenament la titularitat dels seus centres. La implementació de les zones educatives, doncs, representa una oportunitat per al Departament d'Educació a l'hora d'aproxi-

mar-se a la realitat dels centres propis i de generar complicitats amb els membres de la comunitat escolar.

En aquest sentit, també cal fer esment de la necessitat que aquestes complicitats també existeixin entre la inspecció d'educació i els altres agents educatius locals, atès que la mateixa LEC reconeix la seva participació en la governació de l'educació a escala territorial. Les zones poden contribuir a consolidar el paper de la inspecció com a agent educatiu del territori. En ocasions, la seva vinculació amb els projectes educatius organitzats més enllà de l'horari lectiu ha estat poc activa.

Acompanyament a l'escolaritat

L'acompanyament a l'escolaritat incorpora aquelles actuacions que, des del territori, estan destinades a consolidar el paper dels agents educatius que vetllen per la millora de l'èxit escolar de l'alumnat. Aquestes actuacions es concreten, bàsicament, a donar suport a la funció educativa de les famílies, als projectes educatius dels centres escolars i a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu⁵. Aquestes són polítiques que tenen una importància fonamental des de la perspectiva de la igualtat d'oportunitats educatives.

D'una banda, la LEC estableix que les zones educatives assumeixen la funció de coordinar les diferents actuacions vinculades al sistema educatiu, i de l'altra, les resolucions que despleguen les zones educatives preveuen que les zones aprofundeixin en l'equitat, la inclusió i la igualtat d'oportunitats i contribueixin a dinamitzar plans socioeducatius i altres recursos singulars (aules externes, etc.) i a vincular l'oferta educativa amb el seu entorn (a través dels plans educatius d'entorn o altres instruments).

Val a dir que aquest és un dels àmbits de la política educativa amb un major protagonisme dels ajuntaments, i amb majors nivells de coresponsabilitat real amb el Departament d'Educació. És, per tant, predominantment un «àmbit de competències complementàries i compartides» entre les administracions local i educativa. Aquestes administracions desenvolupen conjuntament competències destinades a donar garanties d'escolarització obligatòria al conjunt de l'alumnat, a dinamitzar programes de diversificació curricular, a promoure plans i programes socioeducatius d'acompanyament de l'alumnat amb dificultats d'escolarització, a dinamitzar les activitats extraescolars i d'educació en el lleure, a vincular els centres amb el seu entorn, a gestionar l'ús social dels centres o a treballar amb les famílies. Generalment, el Departament d'Educació actua bàsicament des dels centres, mentre que els ajuntaments ho fan des del territori.

En la pràctica, però, aquestes competències no sempre deriven en polítiques realment compartides entre ajuntaments i Departament d'Educació. La zona, precisament, pot contribuir a millorar la coordinació entre aquestes administracions, i també amb els agents educatius del territori, per ajudar a optimitzar i promoure les polítiques d'acom-

5. CIIIMU (2009): *Model de referència per a les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat*. Diputació de Barcelona (document inèdit).

panyament a l'escolaritat. Al nostre parer, les principals aportacions de les zones en aquest àmbit es concreten en els aspectes següents:

Coneixement per part del Departament d'Educació de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat desenvolupades pels ajuntaments. En anteriors apartats, hem destacat que els Serveis Territorials o la inspecció educativa del Departament d'Educació, o els mateixos centres, no coneixen plenament les polítiques educatives que desenvolupen els ajuntaments ni la diversitat de plans i programes socioeducatius que hi ha en el territori. La zona educativa, en aquest sentit, afavoreix que el Departament d'Educació focalitzi la seva mirada sobre el territori, i que ho faci des d'una perspectiva més global. Aquest major coneixement ha de permetre optimitzar l'impacte educatiu d'aquests plans i programes d'acompanyament a l'escolaritat, perquè també promou una vinculació més intensa de l'entorn amb l'àmbit escolar. Des d'aquesta perspectiva, a més, projectes com els plans educatius d'entorn es poden veure reforçats.

Superació de les relacions desiguals entre escola i entorn i revaloració del paper educatiu del territori. En el marc de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, existeix una certa separació entre escola i entorn, però també una important desigualtat en les relacions que s'estableixen entre aquests dos àmbits educatius. En aquest sentit, val a dir que alguns discursos professionals perceben l'escola com a institució educativa central, i que només legitimen plenament la intervenció de l'entorn quan l'escola, tota sola, no pot i li ho demana. Alguns plans contra l'absentisme, per exemple, només conceben l'entorn com a recurs de contenció al servei de l'escola, que es limita a retornar l'alumne al centre un cop aquest notifica que no hi assisteix. No cal dir, en aquest punt, que el potencial d'acció per a l'acompanyament a l'escolaritat dels agents educatius no escolars és molt important i no convé menystenir-lo. Determinats hermetismes dels centres escolars envers l'entorn vénen alimentats per aquestes relacions desiguals, de superioritat educativa⁶.

En aquest sentit, les zones educatives han de permetre combatre aquestes desigualtats que interfereixen en aquestes relacions entre escola i entorn. En els darrers anys, i amb aquest propòsit, han proliferat iniciatives consistentes en l'obertura de les activitats que s'organitzen en els centres escolars al conjunt d'infants del territori; o també que promouen l'aprofitament de les instal·lacions escolars en horari no lectiu per part dels infants i dels agents educatius (famílies, entitats, etc.). Aquestes iniciatives es veuran reforçades per la creació de les zones educatives.

Promoció del treball integrat entre l'educació formal i l'educació no formal. Els agents educatius de molts territoris insisteixen en la necessitat de desenvolupar d'una manera més intensa polítiques que promoguin una major coordinació entre els àmbits de l'educació formal i no formal. És prou il·lustratiu que molts territoris comptin amb xarxes entre centres escolars (reunions periòdiques de les direccions, generalment) i amb xarxes sectorials d'entitats (plataformes d'entitats d'educació en el lleure, taules

6. ALBAIGÉS, B. (2009): *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar. Anàlisi de polítiques locals de millora de l'èxit escolar*. Diputació de Barcelona (document inèdit).

d'entitats culturals, etc.), però que siguin menys freqüents les xarxes intersectorials aglutinadores tant dels agents d'educació formal com dels de no formal. De vegades, les mateixes polítiques de foment del treball en xarxa reforcen aquesta divisió (perquè creen xarxes sectorials). En aquest sentit, la zona educativa ha de promoure la coordinació i articulació de projectes compartits entre els diversos agents educatius a escala territorial –encara que la diversitat de formes i d'estructures de funcionament d'aquests agents, més voluntaristes o més professionalitzades, més institucionalitzades o més informals, no hi contribueixi. Així s'incrementen les oportunitats educatives i la qualitat de l'oferta, i es dona coherència i força a l'acció educativa que es desenvolupa de forma compartida des del territori.

Coordinació de les actuacions

La LEC estableix en el seu article 176.2 que les zones poden tenir atribuïdes per reglament funcions de coordinació de les activitats que es desenvolupin en el marc del sistema educatiu del territori de referència. Addicionalment, en el seu article 176.4, afegeix que les zones educatives defineixen l'àmbit ordinari de concurrència i col·laboració entre el Departament d'Educació i els ajuntaments. Com a estructures de coordinació, doncs, la seva raó de ser està estretament vinculada a la millora del treball en xarxa entre les administracions que governen l'educació en un determinat territori, i també entre aquestes i els agents educatius locals (centres, entitats, etc.).

En aquesta mateixa línia, la Resolució EDU/3071/2008, de 3 d'octubre, per la qual s'estableix el pla pilot de zones educatives i es regulen amb caràcter experimental l'organització i el funcionament de les zones, prèvia a l'aprovació de la LEC, preveu que els convenis de col·laboració i les comissions institucionals de direcció i seguiment del projecte de zona siguin les estructures de cooperació en matèria educativa entre el Departament d'Educació i els ens locals, i que les comissions de coordinació del projecte de zona articulin la coordinació d'aquestes i també dels centres sufragats amb fons públics, la inspecció educativa, els serveis educatius, els serveis socials locals i la resta d'agents educatius que actuen en el territori.

Per la seva banda, en la Resolució EDU/2229/2009, de 28 de juliol, per la qual es modifica la Resolució EDU/3071/2008, de 3 d'octubre, s'estableixen les funcions de la direcció de les zones educatives i se'n creen de noves, i s'estableix com a funció dels directors o directores, entre d'altres, i per delegació dels Serveis Territorials corresponents del Departament d'Educació, impulsar, en coordinació i col·laboració amb la inspecció d'educació territorial i els serveis educatius, iniciatives per potenciar el treball en xarxa dels centres de la zona educativa, exercir la vicepresidència del Pla educatiu d'entorn i impulsar la vinculació de l'oferta educativa de la zona amb el seu entorn, amb especial atenció a la vinculació dels programes de qualificació professional inicial i la formació professional de la zona amb el teixit productiu, l'oferta laboral del territori i les polítiques i plans estratègics de les Administracions locals. També preveu que la mesa de planificació, si existeix en el municipi, pugui assumir les funcions de la comissió institucional de direcció i seguiment.

De fet, si hom revisa el marc competencial, hom s'adona que la coordinació de les actuacions representa fonamentalment un «àmbit de competències compartides», amb un elevat nivell de coresponsabilitat, entre les administracions educatives. El Departament d'Educació i els ajuntaments comparteixen el mandat de promoure la coordinació dels centres i dels serveis educatius, el disseny de programes socioeducatius compartits, la relació escola-entorn o la promoció de xarxes sectorials. Potser, d'acord amb el que preveu l'ordenament jurídic, el Departament d'Educació assumeix un paper més rellevant pel que fa a l'adhesió dels centres al teixit social del territori, mentre que els ajuntaments desenvolupen un paper més actiu en l'adhesió dels agents locals al treball en xarxa en l'àmbit educatiu. En qualsevol cas, però, i pel que fa a la coordinació de les actuacions, els «àmbits de competències independents» només es limiten a la regulació dels consells escolars territorials (Departament d'Educació) i a la constitució dels consells escolars municipals (ajuntaments). La resta de competències requereix la coparticipació de les dues administracions implicades.

Les zones educatives, doncs, representen una estructura propícia per exercir aquesta coresponsabilitat en la coordinació de les actuacions. Les principals aportacions que ofereix, al nostre parer, tenen a veure amb:

Desenvolupament de diagnòstic i projectes compartits entre els agents educatius a escala local. Les zones ofereixen la possibilitat als agents educatius de definir estratègies compartides que reforcin la integració de les actuacions que es desenvolupen en el territori. En aquest sentit, la principal aportació de les zones educatives té a veure amb el disseny del Projecte de Zona, que esdevé l'eina central per consensuar una estratègia conjunta i compartida en el si de la comunitat educativa. La participació del Departament d'Educació i dels ajuntaments, i també de la resta d'agents educatius locals que integren la zona, pot contribuir a millorar l'impacte que el projecte pretén crear en l'àmbit educatiu. A més, la comissió institucional de direcció i seguiment, la comissió de coordinació i altres possibles comissions sectorials, que articulen la col·laboració entre agents educatius per dur a terme el projecte de zona, poden afavorir la creació de sinergies que derivin en nous projectes i programes compartits.

Descentralització de la presa de decisions polítiques, relacions horitzontals entre administracions i ordenació de les diverses estructures administratives. Les zones també poden oferir la possibilitat als agents educatius del territori d'intervenir en la política educativa. Per ara, les proves pilot no semblen comptar amb grans marges d'autonomia en la presa de decisions polítiques, tal com ja s'ha palesat en anteriors apartats. La definició de projectes de zona des del territori sense la capacitat de poder decidir sobre les polítiques que han de permetre garantir-ne la l'execució pot resultar contraproduent per a la futura legitimació política de les zones educatives.

En aquest sentit, convé recordar que les resolucions que despleguen les zones preveuen que les direccions dels Serveis Territorials, que representen una estructura administrativa «allunyada» del concepte de zona educativa, menys arrelada al territori, presideixin la zona i puguin formular encàrrecs de funcions als directors i directores de les zones educatives, que al seu torn depenen orgànicament dels Serveis Territorials i disposen de les atribucions i les funcions que aquests serveis hagin decidit

delegar-li. Si bé les zones educatives estan integrades pels ajuntaments i altres agents educatius locals, els Serveis Territorials continuen exercint el control sobre les decisions que afecten la zona, per la qual cosa la seva direcció ocupa una posició de superlatitud d'instàncies administratives suprazonals. En el futur, doncs, caldrà valorar si la creació de les zones educatives està acompanyada d'una major descentralització real de la presa de decisions polítiques en l'àmbit educatiu i quin encaix s'estableix entre els òrgans de govern de les zones i els Serveis Territorials del Departament d'Educació. Per ara, la normativa vigent només preveu que els directors o directores de zona puguin representar la direcció dels Serveis Territorials a la zona educativa en totes les funcions pròpies dels Serveis Territorials, sempre que la seva direcció li ho encarregui.

De fet, les zones, alhora que fomenten la participació dels ajuntaments en la governació de l'educació en el territori, també poden representar una oportunitat per promoure relacions més horitzontals de poder en l'àmbit educatiu a escala local entre Departament d'Educació i Administració local. Formalment, en l'actualitat, val a dir que la presidència recau en el Departament d'Educació, i la vicepresidència, en els ajuntaments (o consells comarcals, si s'escau, en zones integrades per diferents municipis). Amb aquest marc normatiu, el perfil del director i directora de zona condicionarà el grau de jerarquització de les relacions de poder que s'estableix en el marc de les zones educatives.

També resulta important valorar la capacitat dels inspectors i inspectores presents en la zona educativa d'integrar-se en el funcionament d'aquesta nova estructura de coordinació. Tal com hem destacat prèviament, la inspecció d'educació ha mostrat una participació molt desigual en les dinàmiques educatives d'abast territorial. En funció de com s'articuli la relació entre inspecció i direcció de zona, el seu desplegament pot comportar una oportunitat per vincular els inspectors i inspectores en aquells projectes que es realitzen més enllà de l'escola.

Intensificació de la coordinació intermunicipal. En la línia de l'epígraf anterior, i en el cas de zones supramunicipals, també caldrà valorar com es garanteix la participació dels diversos ajuntaments implicats. La capacitat d'establir sistemes de col·laboració i coordinació adequats entre el conjunt d'administracions locals afectades condicionarà les possibilitats que la creació de la zona generi impacte sobre el conjunt del territori que integra i sobre els diversos processos educatius que s'hi produeixen.

La coordinació intermunicipal és especialment important si prenem en consideració les desigualtats territorials existents en la provisió de l'oferta formativa i de serveis educatius, i també els fluxos de demanda educativa entre municipis. Hi ha ofertes i serveis que tenen un abast eminentment municipal o inframunicipal (barris, etc.), mentre que n'hi ha d'altres que compten amb un àmbit d'influència a escala supramunicipal. I de la mateixa manera, hi ha municipis que actuen eminentment d'emissors de demanda educativa envers altres municipis més ben proveïts d'oferta i de serveis, mentre que hi ha altres municipis que contenen la pròpia demanda educativa i atrauen demanda d'altres territoris perifèrics. Malgrat que la realitat posa de manifest la necessitat d'establir coordinacions a escala supramunicipal, aquestes no sempre es produeixen, per efecte d'unes determinades reticències: una primera, manifestada

generalment pels municipis emissors de demanda, es basa en la tendència a inhibir-se –o a implicar-se menys– en els processos educatius, sovint amb el pretext de no disposar de determinades ofertes o serveis a escala local, i una segona, manifestada pels municipis més autosuficients i receptors de demanda, consisteix en la tendència a ser impermeables a la coordinació amb els territoris perifèrics, amb el pretext que ja són autònoms i que aquests territoris no els poden oferir res. De fet, les zones educatives poden contribuir a articular aquesta coordinació intermunicipal i a dinamitzar aquestes relacions entre territoris cèntrics i territoris perifèrics, des del reconeixement de les diferències existents de recursos i de possibilitats entre ells.

Transversalitat en les administracions i entre serveis del territori. La coresponsabilitat sobre els processos educatius del territori sovint és assumida de manera explícita per l'escola i pels serveis educatius però, en canvi, no sempre compta amb la implicació activa de la resta d'àrees i serveis de les administracions públiques. És en aquest sentit que destaca la necessitat d'incorporar la coresponsabilitat des d'una lògica de treball transversal entre les diverses àrees i serveis de l'administració pública, tant en la coordinació interdepartamental (àrees i serveis d'una mateixa administració) com en la coordinació interadministrativa (àrees i serveis de l'administració autonòmica, provincial, comarcal i local). En aquest context, les zones educatives, alhora que integren les diverses administracions que actuen en el territori, poden afavorir que aquestes defineixin estratègies compartides en l'àmbit educatiu.

Amb aquest objectiu, cal valorar la dificultat que pot suposar coordinar les zones educatives amb altres estructures administratives que responen a altres configuracions territorials. Si bé en la delimitació territorial de les zones es té en compte l'existència d'aquestes estructures administratives (àrees bàsiques de salut o dels serveis socials, per posar-ne alguns exemples), aquestes no són coincidents.

Racionalització del treball en xarxa. Tal com hem esmentat, les zones educatives compten amb la comissió institucional de direcció i seguiment (o, alternativament, amb la mesa de planificació), amb la comissió de coordinació del projecte de zona i, optativament, amb determinades comissions sectorials, que, en el seu conjunt, integren administracions, centres educatius, serveis educatius i altres agents del territori. Adicionalment, tot i que amb funcions diferents, els territoris també compten amb consells escolars municipals i amb els nous consells escolars territorials que incorpora la LEC, els quals parteixen d'una composició similar d'agents educatius. Així mateix, molts territoris també compten, a més, amb plans educatius d'entorn, projectes educatius de ciutat, xarxes de transició escola-treball, taules locals i territorials de millora de l'èxit i altres experiències de treball en xarxa en l'àmbit educatiu promogudes pels ajuntaments. Finalment, hi ha municipis que també compten amb altres xarxes més o menys institucionalitzades de coordinació dels agents educatius (xarxa 0-18, taules o plataformes d'entitats educatives, plans comunitaris, etc.).

D'una banda, cal tenir present que, en els darrers temps, s'han intensificat les polítiques de treball en xarxa que es proposen promoure tant la vinculació de l'escola al territori com la implicació i coresponsabilitat dels agents locals amb els reptes que té plantejats avui l'educació. De l'altra, però, aquesta proliferació de xarxes també ha

derivat, en ocasions, en situacions de cansament per part dels actors que hi interveuen, en duplicitats i solapaments d'estructures de coordinació i en crisis de legitimitat de determinades xarxes que han resultat ser poc operatives. En aquest sentit, la creació de la zona educativa, alhora que ha de buscar el seu encaix en aquest entramat de xarxes, també ha de permetre racionalitzar les estructures de coordinació existents en el territori.

Dos escenaris de zona educativa

L'apartat anterior ha descrit, per a diferents àmbits de política educativa, la divisió competencial actual i el valor afegit que pot suposar la generalització de zones educatives. Una de les primeres consideracions que es deriven de la revisió dels àmbits competencials en cadascun dels sectors de política educativa revisats és la vigència d'un marc normatiu que atorga un marge d'actuació notable a les zones educatives. En efecte, una lectura atenta de la LEC i de les resolucions que regulen les experiències pilot de les noves zones educatives permet constatar una clara voluntat del legislador d'avançar cap a una organització competencial complementària i, en moltes ocasions, compartida. Aquest nou marc normatiu contrasta amb plantejaments anteriors en els quals la coresponsabilització es reduïa a una declaració de voluntats amb escassa traducció normativa. És evident que la LEC és una llei l'articulat de la qual ha de ser encara majoritàriament desplegat, com és també evident que caldrà avaluar les experiències pilot dels plans de zona després d'una trajectòria més extensa. Amb tot, s'ha de considerar un pas endavant i molt important el fet de dotar de protagonisme a les zones educatives com a espais de referència per assegurar la coresponsabilitat entre administracions públiques i entre aquestes i els agents de la societat civil.

El marc legal que es deriva de la LEC i d'altres regulacions, tanmateix, s'ha traduït de moment en un disseny força tímid en les experiències pilot. Ja hem assenyalat en el tercer apartat d'aquest informe el contrast entre una definició ambiciosa d'objectius de política educativa per a la ZE i una definició limitada en l'abast de les accions de les experiències pilot, centrades en un conjunt d'accions que responen a objectius concrets. Aquest disseny no pressuposa necessàriament una limitació en la capacitat d'acció «final» de les zones educatives, però sí que apareix molt allunyat respecte de la possibilitat de constituir una estratègia d'aprenentatge completa que doni resposta a la potencialitat que es deriva tant del marc normatiu com de l'anàlisi presentada en l'apartat anterior per a cadascun dels àmbits sectorials revisats. Dit d'una altra manera, les lliçons que puguin aportar les experiències pilot, per bé que positives, seran limitades si no s'avança cap a un disseny que els atorgui més protagonisme en la presa de decisions fonamentals de política educativa, i no hi ha cap dubte que també de les experiències pilot en pot derivar un tipus o altre de desplegament dels principis de coresponsabilitat que conté la LEC.

Aquest darrer apartat de l'informe explora les diferències entre dos possibles escenaris de ZE. El primer, el què defineix la zona com a «espai de coresponsabilitat bàsica», s'ajusta a l'observació de les experiències pilot per descriure'n les característiques, el

valor afegit de la zona, els avantatges, els riscos associats i les limitacions per tal d'aprofitar tota la potencialitat de la zona. El segon escenari, que defineix la zona educativa com a «consorci», constitueix un escenari hipotètic en la pràctica, però ajustat a la voluntat del legislador. També en aquest cas s'exploren possibles característiques en el disseny de la zona i el seu funcionament, avantatges, riscos i limitacions. No cal dir que es tracta d'un exercici de proposta preliminar, susceptible de debat i, evidentment, subjecte als acords i decisions que puguin establir els representants polítics legítimats. Cal tenir en compte, a més, que aquest segon escenari, a diferència del primer, es defineix com a escenari de màxims, i que per tant han de ser possibles escenaris intermedis que puguin emergir del debat i de la mateixa praxi.

Primer escenari: la zona educativa com a espai de coresponsabilitat bàsica

Del diàleg amb diversos responsables de política educativa, tant del Departament d'Educació com de les Administracions locals, es dedueix de manera immediata una valoració positiva de la zona educativa com a concepte. Els guanys són evidents en diversos aspectes. D'una banda, en el fet de dotar de nom i forma a l'acció educativa local o territorial, habitualment ignorada o infravalorada. El segon gran aspecte valorat és sens dubte el de construcció d'un marc visible per a la coordinació entre administracions. Els guanys en aquest terreny són innegables. Disposar d'un marc institucional per debatre i consensuar les prioritats educatives del territori i per materialitzar les sinèrgies entre les administracions és un aspecte destacat per part de tots els actors que intervenen en la ZE. La ZE, en aquest sentit, facilita la comprensió de les possibilitats i limitacions d'una administració respecte de l'altra, i fa possible coordinar accions tan realistes com necessàries a escala local. L'àmbit local destaca també el valor que suposa la visibilitat de la presència del Departament d'Educació en la vida educativa quotidiana del territori, i la possibilitat de diàleg permanent amb el Departament en el marc de la ZE. La ZE es considera també un entorn adequat per al diàleg amb els agents de la comunitat educativa, i per facilitar el coneixement mutu entre les xarxes educatives del territori. Així mateix, facilita la imatge d'acció conjunta davant la ciutadania, tant per a les decisions més ben acceptades com per a les menys «populars». La ZE és també un espai privilegiat per compartir urgències i necessitats del territori, i per materialitzar una visió conjunta i uns objectius educatius compartits. D'aquesta manera, la ZE és un espai que genera sentiment de pertinença al territori i que permet implicar administracions i comunitat educativa en la millora de la qualitat educativa del seu entorn.

Un altre avantatge a destacar del disseny de les ZE és el fet que no constitueixin unitats administratives. Una de les característiques de l'Administració educativa és la complexitat associada a la gestió quotidiana de la vida escolar. La quantitat de recursos humans, materials i institucionals associats a la gestió educativa absorbeix una gran part del temps i les energies dels seus responsables. En aquest sentit, les ZE compten amb l'avantatge de néixer com a espais de generació de polítiques sense la

càrrega de l'administració quotidiana dels recursos educatius. És aquest un equilibri difícil de resoldre, però considerem que cal preservar la idea de disposar d'unitats amb poder de decisió sense la necessitat d'administrar el sistema.

Les experiències pilot demostren, però, l'existència de limitacions en l'actual format de les ZE. Cal destacar, per exemple, que la majoria d'actors es refereixen a l'existència d'expectatives inicials de major protagonisme de les ZE. Aquestes expectatives poden considerar-se lògiques si es tenen en compte, com s'ha assenyalat, les àmplies funcions que les resolucions referides a les experiències pilot atorguen a les ZE. L'ambició en la definició de les funcions contrasta amb un plantejament institucional dèbil, almenys en les experiències pilot. Així, es pot considerar que en aquest primer escenari l'avenç en la coresponsabilitat es produeix com a conseqüència de la disposició d'un espai de confluència, però no com a resultat d'un disseny institucional sòlid que atorgui competències definides i capacitat d'acció a la ZE. Vegem-ho.

El primer aspecte a considerar és la «debilitat de la direcció», aspecte al qual fan referència la majoria de directors de ZE de les experiències pilot. La direcció de la ZE és entesa en aquest escenari com la representació dels Serveis Territorials en la ZE. La direcció de la ZE, per tant, representa la presència del Departament d'Educació en el territori. Contrasta d'entrada que el Departament simbolitzi en una representació unipersonal la seva voluntat de proximitat al territori. Malgrat que la presència del Departament en el territori pren formes diverses en les taules mixtes de planificació o en la inspecció educativa, l'aposta per la ZE com a espai de coresponsabilitat hauria de traduir-se sens dubte en la presència d'equips tècnics del Departament més «territorialitzats». Més enllà dels estils de lideratge personal, la direcció de la ZE se situa en una posició de coneixement dels problemes del territori i de complicitat amb els actors de la ZE, però no té la capacitat de donar resposta autònoma als problemes del territori o no pot garantir la canalització de les possibles demandes dels agents. La direcció de la ZE, en aquest escenari, per tant, no és entesa estrictament com una direcció real sobre la resta d'actors de la ZE, i difícilment pot disposar de la legitimitat necessària davant d'aquests, ja que la seva capacitat de decisió és limitada. Malgrat que puguin aparèixer sinergies entre la direcció de la ZE, l'Administració local i els agents de la comunitat educativa, el lideratge no està orgànicament assegurat en aquest escenari.

Una segona limitació és identificable en l'«absència de pressupost». En la línia del que acabem d'assenyalar, la direcció de la ZE difícilment pot disposar d'autonomia funcional sense un mínim pressupost. Cal desvincular aquí la idea de pressupost associada a la necessitat d'administració del sistema. El que aquí assenyallem és que en les experiències pilot les ZE no disposen, com a unitats considerades clau en el nou mapa de competències educatives, de pressupost propi per executar els objectius previstos. És evident que no tots els objectius proposats requereixen sempre de recursos econòmics, però d'altres sí. En aquest escenari, qualsevol decisió establerta en el marc de la ZE requereix de la dependència econòmica del Departament d'Educació (a través dels Serveis Territorials) o dels ens locals. Això, sens dubte, resta flexibilitat a la ZE per

poder dur a terme els projectes definits en el pla o per prendre decisions àgils associades a la seva execució.

L'absència de pressupost té a veure, sens dubte, amb l'«absència de competències específiques» atorgades a la ZE. Per a la ZE es defineixen objectius però no es precisen competències. D'aquesta manera, en aquest escenari sembla poder avançar-se més en la direcció de les competències complementàries que no pas en la direcció de les competències compartides. Atorgar competències específiques a la ZE permetria optar per una coresponsabilitat efectiva, atorgant capacitat de decisió, i no tan sols de programació o consulta, a un espai que compta amb la representació d'ambdós nivells administratius. L'apartat anterior ha mostrat l'existència de complementarietat en molts àmbits de la política educativa que millorarien si avancersin en la direcció de la coresponsabilitat. Els guanys serien visibles tant en l'eficàcia de les decisions, per coneixement i proximitat, com en l'eficiència de les mateixes (gràcies a l'agilitat que suposa concentrar la decisió en un sol espai). Es pot pensar, per exemple, en la zonificació escolar com a àmbit de política educativa que se'n beneficiaria si depengués exclusivament de la ZE.

Definides en aquest escenari, les ZE tenen inevitablement un «abast limitat en el desplegament de la política educativa». Les ZE aglutinen els esforços dels actors educatius en la consecució d'objectius educatius molt importants en el territori, però sense competències definides i sense pressupost específic és evident que l'abast de les decisions és limitat. El treball per objectius definit en els plans de zona concreta les estratègies d'actuació de la ZE, però simultàniament l'exclou d'una aproximació més integral de política educativa que centri en aquest espai la globalitat de totes les dimensions educatives del territori. En aquest sentit, convé destacar que l'avenç cap a la coresponsabilitat passa també per trencar la divisió del treball en els àmbits escolar i no escolar que massa sovint caracteritza la política educativa. L'èxit de les millors experiències de relació entre escola i entorn se situa fonamentalment en aquelles aproximacions que trenquen la divisió entre l'escola i el fora-escola. En el terreny de les administracions, el Departament d'Educació ha tendit a fer-se bàsicament responsable de l'educació escolar, mentre que les dinàmiques educatives externes a l'escola han estat sota la responsabilitat dels ajuntaments. Les ZE són sens dubte una oportunitat per trencar amb aquesta divisió.

Finalment, en aquest escenari, la concepció poc autònoma de la ZE contrasta amb la creixent autonomia de centres, contemplada en la LEC i ja inicialment desplegada. L'aposta per les ZE ha de posar al mateix nivell l'autonomia territorial amb l'autonomia de centres. Si el territori no disposa d'autonomia i legitimitat davant dels centres inclosos en la ZE, l'autonomia de centre pot conduir a processos de diferenciació de centres educatius que potencialment podrien prescindir dels objectius de ZE. Aquest fet és evident que no té per què produir-se si els centres escolars participen de la «cultura de zona», però el risc potencial existeix, i caldria pensar mecanismes per assegurar la vinculació entre els centres educatius i la ZE.

Aquesta materialització poc ambiciosa de les ZE, d'altra banda, no sembla que permeti reduir els riscos associats a qualsevol procés de descentralització. Destaquem

aquí tres aspectes fonamentals. En primer lloc, el de la necessària equitat territorial. Les desigualtats territorials poden veure's potencialment perjudicades en un procés de descentralització, en la mesura que els centres de decisió es desplacin a unitats més petites i més desiguals. En qualsevol model de ZE cal destacar que aquest risc existeix. En el cas de Catalunya, però, les desigualtats territorials són presents en una lògica de descentralització que fins ara no ha assegurat mecanismes de compensació territorial.⁷ Així, el pla d'escoles bressol 2004-2008 dóna lloc a un mapa territorialment desigual perquè no es van preveure mecanismes de compensació territorial en el seu desplegament, l'oferta educativa postobligatòria presenta dèficits significatius en algunes zones o la quantitat de plans i projectes educatius en marxa en diferents municipis és desigual com a conseqüència de la capacitat econòmica de les Administracions locals (més enllà, evidentment, de la diferent capacitat d'innovació i mobilització de recursos de cada ajuntament). Paradoxalment, fins a cert punt, un disseny tímid de ZE no redueix el risc d'unes desigualtats territorials que poden continuar operant amb la mateixa lògica. L'absència de pressupost, per exemple, exclou la possibilitat d'establir mecanismes de compensació territorial entre ZE, i d'atorgar al Departament capacitat de supervisió del necessari equilibri territorial que requereix el sistema.

El segon risc té a veure amb el necessari equilibri entre equitat i governabilitat del sistema. En un context descentralitzat, les decisions menys «populars» però necessàries des del punt de vista de l'equitat poden veure's afectades per un «excés de proximitat» i fins i tot per possibles relacions clientelars. La ZE té la potencialitat d'enfortir conjuntament les administracions davant d'aquest risc, perquè presenta accions conjuntes en interès superior de la ZE. Alhora, en la mesura que la ZE és també un espai de participació de la comunitat educativa, això fa augmentar la coresponsabilitat entre els agents i reduir el risc de conflicte i de manca de cohesió social en el territori. D'aquesta manera, una ZE forta pot neutralitzar millor aquest risc que una zona dèbil, la qual pot ser percebuda per la ciutadania com un espai sense poder real de decisió i esdevenir més vulnerable davant les crítiques.

Finalment, un tercer risc inherent a la descentralització té a veure amb la multiplicació de demandes des de diferents sectors de la comunitat educativa cap als responsables més pròxims. De nou, una ZE forta disposa de més capacitat de canalitzar demandes que no pas una zona dèbil. De fet, en l'actual model de ZE, la multiplicació de demandes pot produir-se (i, de fet, ja es produeix en algunes experiències pilot) com a conseqüència directa de la seva limitació. En la mesura que la ZE ha de canalitzar les demandes als Serveis Territorials o als ajuntaments, corre el risc d'esdevenir un intermediari de les demandes educatives, o el nou espai on canalitzar formes de malestar educatiu. La pèrdua progressiva de legitimitat pot ser evident en la mesura que es constati que la satisfacció d'aquestes demandes no depèn de la direcció de la ZE.

7. BONAL, X.; RAMBLA, X.; AJENJO, M. (2004): *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània.

Segon escenari: la zona educativa com a consorci

Aquest segon escenari és, com hem assenyalat, un escenari hipotètic. És, però, un escenari possible en base a la LEC i a les funcions i objectius que el Departament d'Educació ha establert per a les ZE en les resolucions vigents. El que aquí es planteja és molt preliminar i, com ja s'ha assenyalat, constitueix una proposta que ha de ser aprofundida i, en qualsevol cas, decidida per parts dels responsables polítics com a representants legitimats per fer-ho.

Cal també assenyalar prèviament que la definició de ZE com a consorci entre administracions no equival en aquesta proposta a la reproducció de models de consorci en educació o en altres polítiques sectorials. Ja hem assenyalat que un dels valors importants de la conceptualització de les ZE és que no són definides com a unitats administratives, i aquest és un aspecte positiu que cal preservar. Cal, doncs, entendre la idea de consorci com a espai de màxima coresponsabilitat entre administracions i no pas com a unitat de gestió.

En la mesura que no és unitat administrativa, en aquest escenari la ZE no és directament titular de centres, no és un organisme encarregat de regular el sistema, de proveir-ne els serveis o de finançar-los. Tampoc no és un òrgan de supervisió del sistema educatiu, funció que té atorgada la inspecció educativa. Simultàniament, però, la ZE és l'espai de presència de les administracions que sí que despleguen totes les funcions anteriors i, per tant, no pot desplegar una agenda política desvinculada de les prioritats de política educativa del Govern de Catalunya, establertes per part del Departament d'Educació. Aquestes prioritats, en el marc de la ZE, han d'encaixar amb els plantejaments de política educativa municipal presents a la zona.

És important destacar, doncs, que en aquest segon escenari la ZE no té potencialitat de constituir un contrapoder respecte de les administracions educatives del país. En la mesura que les ZE són les mateixes administracions educatives locals i del Govern de la Generalitat, no disposen de l'espai per ser-ho. Més enllà de la voluntat de les parts, doncs, les ZE són inevitablement un espai de confluència i no pas de contrapoder.

La ZE és, en aquest escenari, la «unitat fonamental de planificació i programació educativa al territori», i abasta totes les accions educatives que hi tenen lloc, tant en l'àmbit de l'educació reglada com de les accions educatives no formals. El pla de zona estableix, doncs, no tan sols un conjunt d'estratègies derivades dels tres objectius definits, sinó que dissenya les estratègies de política educativa en l'àmbit de les polítiques d'admissió de l'alumnat en el territori, la programació de l'oferta educativa o la programació de recursos necessaris en el territori, tant de serveis educatius com de construccions escolars. Aquestes funcions, enteses fins ara com a competències independents, passen en aquest escenari a ser competències compartides. En aquest disseny, el paper de la ZE és, doncs, també el de planificar i programar les necessitats educatives del territori, si bé cal insistir que la regulació, la provisió o el finançament del sistema no depenen de les ZE.

Els avantatges en aquest terreny són fàcilment identificables. La proximitat i la capacitat de diagnòstic d'un territori delimitat són aspectes assegurats per la ZE, que pot planificar i programar recursos amb més informació i coneixement que els Serveis Territorials o els Serveis Centrals. La informació quotidiana que circula a la ZE inclou possibles anàlisis acurades de tendències poblacionals, necessitats dels mercats de treball locals, comportament de la demanda educativa, distribució urbana dels grups socials, potencialitat educativa d'empreses i associacions del territori, i un llarg etcètera de coneixements que no és possible adquirir des de la distància. En el marc de la ZE, cal tenir en compte que la planificació i programació educatives passen a integrar-se en un mapa complet de recursos educatius del territori, aspecte que pot dotar de molta més flexibilitat a la programació educativa i permetre connectar de manera més eficaç les ofertes educatives reglades i no reglades al territori.

La planificació i programació educatives en el marc de les ZE ha de permetre també donar resposta a un dels grans reptes que enfronten les polítiques educatives contemporànies arreu, que no és cap altre que el d'introduir la màxima flexibilitat i individualització en el disseny i aplicació de les polítiques. La constatació de les limitacions de les reformes institucionals per combatre el fracàs escolar i l'abandonament educatiu prematur obliga les administracions a innovar noves estratègies de política educativa en les quals la intervenció local i individualitzada ha de disposar necessàriament de més protagonisme. Les anomenades «polítiques de subjectivitat» poden desplegar-se sens dubte d'una manera més eficaç en entorns de proximitat, en els quals l'assaig de noves estratègies i la seva avaluació poden desenvolupar-se de manera més àgil.

En la mesura que aquest escenari reconeix noves funcions i més ampliades per al treball de les ZE, cal lògicament repensar les estratègies organitzatives i de funcionament de les zones. Aquesta és una tasca complexa que requereix un estudi detallat de les dinàmiques de les administracions en cada territori i que depassa les possibilitats d'aquest document. En qualsevol cas, sí que podem assenyalar algunes consideracions que caldria tenir en compte en una nova organització de les ZE.

En primer lloc, «cal cercar mecanismes per enfortir la direcció de la ZE». Sense posar en dubte en cap cas que la direcció de zona ha de pertànyer al Departament d'Educació, sí que cal pensar estratègies que n'enforteixin la capacitat de decisió i, per extensió, la seva legitimitat en el territori. Això obliga a pensar en els mecanismes que assegurin millor l'accés a la direcció de la zona (incloent-hi valoració de mèrits, sistemes objectius de selecció, participació de l'àmbit local en el procés, etc.). Meritar l'accés a la direcció és un pas que sens dubte enforteix i legitima els seus representants. Així mateix, la direcció ha de «comptar amb capacitat de decisió en el territori», sense necessitat de recórrer al vistiplau dels serveis del Departament. Dit d'una altra manera, enfortir la direcció de la zona passa necessàriament per reforçar la seva autonomia. Les decisions de la direcció són, doncs, preses autònomament i coresponsablement. L'autonomia i l'enfortiment de la direcció no exclouen en cap cas l'«articulació dels necessaris mecanismes de supervisió». De fet, aquests mecanismes són necessaris. El Departament d'Educació ha de poder establir sistemes de supervisió

dels plans de zona i de la política educativa que s'hi desplegui, i han de corregir, en darrera instància, plantejaments o propostes que puguin allunyar-se del pla de govern.

L'enfortiment de la direcció, i el protagonisme de la ZE en general, passa igualment per la «disposició de recursos». D'una banda, la direcció de la ZE, que correspon al Departament d'Educació, ha de poder comptar amb un equip humà suficient i ben preparat. Cal, per tant, en aquest escenari, dotar de recursos humans la ZE, amb tècnics del Departament d'Educació (fonamentalment ja implicats en el territori a través dels Serveis Territorials) i tècnics d'educació amb experiència en polítiques educatives locals. Si la ZE ha d'esdevenir realment una unitat de política educativa, ha de poder comptar amb la capacitat tècnica necessària per decidir de manera eficaç i eficient. D'altra banda, com ja hem assenyalat en l'escenari anterior, la coresponsabilitat en el territori es manifesta de manera més nítida amb la inclusió de més representants del Departament d'Educació implicats en la gestió del dia a dia de l'educació en el context local.

Aquests recursos humans han d'estar acompanyats de recursos econòmics. Així, en aquest escenari, «les ZE han de poder disposar de pressupost». Cal insistir un cop més que, en la mesura que les ZE no són unitats administratives, no estem parlant de pressupostos necessàriament molt elevats. El pressupost hauria d'incloure els recursos humans i materials necessaris per al funcionament quotidià de la ZE. Alhora, una segona part del pressupost podria funcionar per objectius, en forma de contracte programa entre la ZE i les administracions autonòmica i local. Cal pensar i establir les contribucions a aquest pressupost per part de cada administració, que visibilitzarien també d'aquesta manera l'opció per la coresponsabilitat. Ara bé, per bé que en aquest escenari la ZE no compta amb el pressupost per administrar el sistema educatiu del territori, sí que «ha de poder visibilitzar i comptabilitzar els recursos de què disposa el territori», tant per part del Departament d'Educació com per part de les Administracions locals. Aquesta consideració és clau per diverses raons. En primer lloc, perquè permet planificar, i fer pública i comprensible, la necessària política de compensació territorial que ha de desplegar el Departament d'Educació. La desigualtat de recursos entre zones, derivada de la desigual capacitat econòmica dels municipis o dels recursos educatius ja existents a la ZE, exigeix l'establiment de mecanismes compensatoris territorials. El Departament d'Educació no ha operat fins ara amb aquesta lògica d'una manera sistemàtica i les ZE són, de fet, una oportunitat per fer-ho. En segon lloc, la visibilitat dels recursos disponibles en el territori permet observar l'aportació de les Administracions locals o supramunicipals a l'educació, en les seves diverses formes. La ciutadania adquireix així més consciència que els consistoris també fan despesa en educació en el municipi. I en tercer lloc, la visibilitat dels pressupostos territorialitzats permet limitar i canalitzar la previsible multiplicació de demandes que emergeix en qualsevol entorn descentralitzat. En la mesura que la ZE pugui fer visible la disponibilitat d'un pressupost en el territori, les demandes poden canalitzar-se, ordenar-se i seqüenciar-se en base a la informació objectiva dels recursos disponibles. Sens dubte aquest aspecte reforça també la transparència de la política educativa en el territori.

En aquest escenari, «la ZE integra en la visió comuna, els objectius i les estratègies a tots els serveis educatius del territori». Així, el treball dels EAP, dels centres de recursos, de les taules mixtes de planificació, dels Plans d'Entorn, dels professionals LIC, conflueix en el Projecte de Zona. Aquest plantejament obliga a establir els necessaris mecanismes de coordinació i de treball en xarxa de tots els agents i serveis amb la ZE. Dit d'una altra manera, tots els serveis educatius del territori han de trobar en la ZE el suport professional necessari i han de retre comptes del seu treball davant la ZE. S'assegura així el canal d'informació necessari entre tots els agents i la seva contribució al Pla de Zona. Aquesta integració de serveis i recursos, juntament amb l'ampliació de competències específiques de la ZE, «augmenta l'abast de la política educativa de la ZE», i permet trencar la tradicional divisió del treball entre la gestió del món escolar (Departament d'Educació) i dels serveis educatius no reglats (ens locals).

És evident que aquest escenari, com qualsevol escenari innovador de política pública, incorpora riscos. Ja hem assenyalat l'existència de riscos inherents a qualsevol procés de descentralització educativa, com les possibles desigualtats territorials o els que es deriven de «l'excessiva proximitat», com la multiplicació de demandes o la satisfacció d'uns determinats interessos. També hem assenyalat, tanmateix, que la prevenció d'aquests riscos depèn de l'establiment de mecanismes eficaços en l'àmbit de les polítiques compensatòries, el retiment de comptes i la supervisió del sistema. D'altra banda, cal no oblidar que aquests riscos, i les seves conseqüències, ja són avui presents en el nostre sistema educatiu. Així mateix, hem justificat que la gestió dels mateixos és més factible en un entorn de ZE forta que en un entorn de ZE institucionalment dèbil. En qualsevol cas, correspon fonamentalment al Departament d'Educació aprofundir en la millora dels mecanismes de prevenció d'aquests riscos en un entorn descentralitzat.

Així mateix, cal tenir en compte que la gestió d'aquests riscos és menor si hom considera els guanys potencials que es deriven d'aquest segon escenari. La consideració de les ZE com a consorci dóna forma a la potencialitat de la coresponsabilitat. Incorpora tot el valor afegit de la naturalesa de l'encert de la proposta de la ZE i permet avançar cap a la coresponsabilitat real entre administracions. Amb un disseny de ZE institucionalment forta es pot aconseguir trencar la divisió històrica entre un Departament d'Educació que observa fonamentalment el sistema educatiu reglat i uns ens locals que cada vegada es veuen més obligats a assumir funcions davant d'una diversitat educativa que exigeix també la diversificació de recursos i serveis educatius que depassen les formes tradicionals de provisió.

Finalment, la taula següent sintetitza la diferència entre els dos escenaris descrits a partir de la identificació de les variables contemplades en l'anàlisi. De la mateixa manera que la proposta de les ZE exigeix una experiència pilot, el possible assaig del segon escenari necessitaria aprofundir el debat, traduir-lo en una forma organitzativa i posar-lo en pràctica de manera experimental. Aquest document ha pretès únicament introduir les reflexions que el justifiquen, però és evident que el seu possible desplegament exigeix traduir aquestes i altres reflexions en una nova conceptualització de les zones educatives com a espais de coresponsabilitat.

Taula. Comparació d'escenaris de zona educativa

	Zona com a espai de coresponsabilitat bàsica	Força com a consorci
Concepte de zona	Dèbil: Mapa territorial	Força: Unitat de decisió
Relacions entre administracions	Divisió de funcions Jerarquia	Integració de funcions Horitzontalitat
Àmbits competencials	Independents i complementaris	Compartits
Abast de gestió	Limitat, per objectius	Ampli, política educativa integral
Pressupost	No	Sí
Lideratge de l'educació en el territori	Departament d'Educació	Zona educativa (Dpt. d'Educació i ens locals)
Direcció de zona	Dèbil	Força
Objectius	Específics	Sistèmics