

# Ciudad Educadora y política local:

*realidades y perspectivas urbanas de la  
acción socioeducativa municipal*

Pablo Montero Souto

*Postgrau en Gestió de Projectes de Serveis Personals a l'Administració Local*

IL3 Institut de Formació Contínua – Universitat de Barcelona

Tutor: Prof. Jorge David Pérez Sola

Octubre de 2008



# Índice

Índice .....	2
Presentación.....	3
Introducción: Educación y vida urbana .....	6
1 El deber educativo de los poderes públicos locales con la ciudadanía.....	9
1.1 Las competencias educativas locales.....	10
1.1.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	10
1.1.2 Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación .....	12
1.1.3 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo .....	12
1.1.4 Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las corporaciones locales con el Ministerio de Educación y Ciencia .....	13
1.1.5 Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes.....	14
1.1.6 Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación	15
1.1.7 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación .....	16
1.1.8 Disposiciones en vigencia .....	18
1.2 De Administración Local a Administración Educativa Local.....	20
1.3 La cuestión educativa en la Reforma del Gobierno Local.....	24
2 La acción socioeducativa en el gobierno de las ciudades.....	28
2.1 La Ciudad Educadora: génesis, desarrollo y actualidad.....	29
2.2 Los Proyectos Educativos de Ciudad .....	34
2.3 La agenda educativa urbana .....	38
3 Las plusvalías del ente municipal para la política educativa.....	44
3.1 El desarrollo administrativo local en la etapa democrática .....	45
3.2 Del gobierno gerencial al gobierno relacional.....	51
3.3 La modernización y la calidad en la Administración Local .....	55
3.4 La educación en la nueva configuración administrativa del territorio .....	57
4 La iniciativa política en el ámbito educativo-local.....	63
4.1 Referencias a la política educativa municipal .....	64
4.2 Análisis educativo de los programas electorales .....	66
4.2.1 Centros educativos, escolarización y apoyo al estudio.....	67
4.2.2 Actividades y servicios complementarios .....	69
4.2.3 Participación de la comunidad educativa .....	71
4.2.4 Programación de las enseñanzas de régimen especial.....	75
4.2.5 Políticas y servicios de extensión sociocultural .....	78
4.2.6 Proyectos Educativos de Ciudad .....	80
4.3 Panorámica de las políticas educativas locales.....	82
Conclusión y prospectiva .....	85
Perspectiva normativo-legislativa.....	85
Perspectiva filosófico-conceptual.....	86
Perspectiva administrativo-gerencial.....	86
Perspectiva político-institucional .....	87
Valoración final y limitaciones del proyecto.....	89
Referencias bibliográficas .....	91

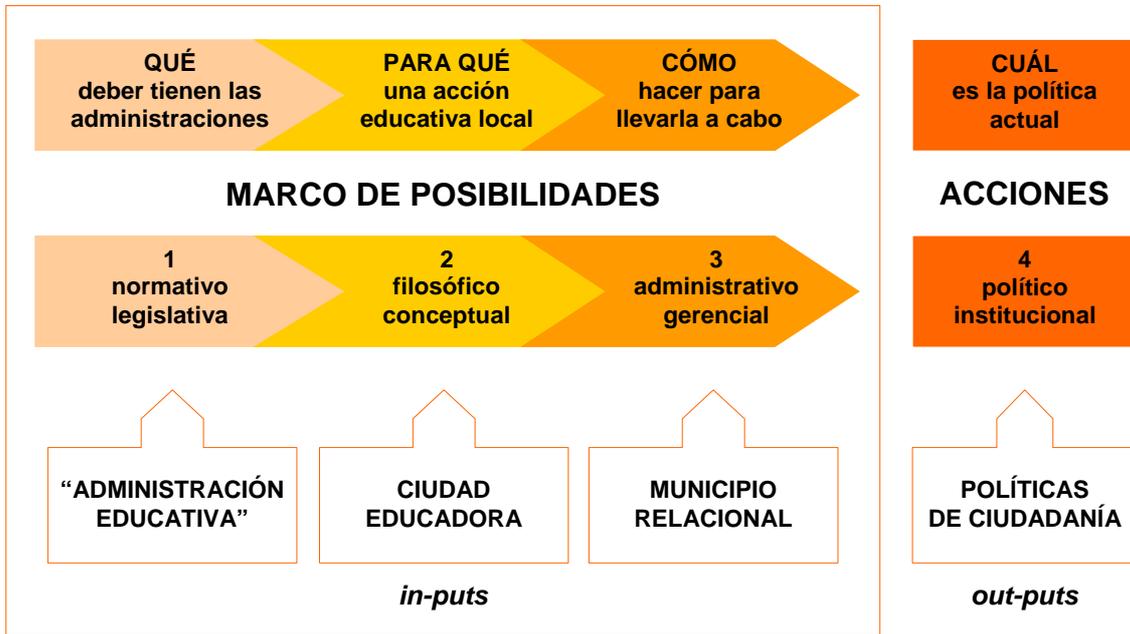
## Presentación

Esta memoria ha sido realizada en el marco del *Postgrau en Gestió de Projectes de Serveis Personals a l'Administració Local*, ofertado por el Instituto de Formación Continua de la la Universidad de Barcelona (IL3-UB), en su modalidad virtual, durante el curso académico 2007-2008. Siguiendo el sistema de evaluación establecido, el informe presentado se apoya en los contenidos del curso de postgrado, incidiendo más concretamente en el caso de la prestación de servicios personales de carácter educativo. A su vez, el proyecto está motivado en la propia práctica profesional de su autor, como formador de agentes locales locales de Galicia y el norte de Portugal, en su experiencia previa en la evaluación de programas de desarrollo comunitario e integración sociocultural, como integrante del Grupo de investigación en Pedagogía Social y Educación Ambiental de la Universidad de Santiago de Compostela, que, entre otras líneas de investigación, trabaja en relación con los descriptores “Educación Social”, “Administraciones Públicas” y “Políticas culturales”.

La finalidad de este proyecto de naturaleza analítico-descriptiva consiste en **caracterizar a las Administraciones Locales como entidades competentes en el ejercicio de políticas educativas municipales que ayuden a mejorar la vida comunitaria**. Con este propósito, el proyecto se orienta al logro de dos objetivos fundamentales:

- de un lado, describir y analizar **las potencialidades educativas del ámbito municipal**, desde los principios normativos que establece el régimen local, así como desde las propuestas que sugiere la idea de la Ciudad Educadora para la gestión pública local;
- de otro, identificar **las propuestas educativas de distintos partidos políticos** con responsabilidades de gobierno en la vida local, observando cómo se concibe la acción socioeducativa del municipio en los compromisos suscritos en sus correspondientes programas electorales.

Representación gráfica 1: Esquema de contenidos del documento



Elaboración propia.

A fin de alcanzar estas metas, según el cuadro adjunto, el proyecto atiende a cuatro incursiones de carácter filosófico-conceptual, normativo-legislativo, administrativo-gerencial y político-institucional.

Siguiendo este esquema, en primera instancia se introduce la cuestión seleccionada como objeto de estudio, análisis y reflexión, justificando la selección la temática y problemática de **la ciudad como una realidad educativa y social**, que ha de salir al encuentro de los desafíos del nuevo milenio, diversificando las oportunidades para educar y educarse en el territorio.

Seguidamente, se asocia la acción educativa municipal con la actividad de la Administración Local, analizando las incumbencias, competencias y facultades que se le atribuyen, tanto en la legislación educativa como en el régimen local. Para ello, el primer apartado aborda **las responsabilidades educativas que las Administraciones Públicas tienen contraídas con la formación de la ciudadanía**, a la vez que acentúa la naturaleza cooperadora de los gobiernos locales en materia educativa. En este sentido, se analiza la normativa vigente, no tanto desde el enfoque de lo que limita al gobierno local en materia educativa, sino también, y sobre todo, desde lo que posibilita y ampara.

En segundo lugar, se introduce **la perspectiva de la Ciudad Educadora y de los Proyectos Educativos de Ciudad**, haciendo una lectura del papel que desempeña la acción socioeducativa en el gobierno de las ciudades. En relación a ello, el segundo apartado concluye con una agenda de cuáles son los propósitos que a menudo se nombran como objetivos de la tarea educativa en el medio urbano.

En el tercer apartado, se hace referencia a **las plusvalías que ofrece el ámbito local para una mejor gestión de la política educativa**, recurriendo a las oportunidades que ha ido generando la progresiva modernización de la gestión pública.

En el cuarto apartado, se trata el estado de **la iniciativa política en el ámbito educativo-local**, tomando los programas electorales de los principales partidos políticos como una expresión de las propuestas políticas que se quieren para el municipio. Esto se contrasta a la luz de todo lo anterior, valorando qué repercusiones políticas alcanza la condición educadora del municipio que se define en los planos normativo, filosófico y administrativo.

Apuntando las limitaciones observadas, los retos que se abren y algunas perspectivas de futuro, la memoria finaliza con las conclusiones y las referencias bibliográficas manejadas.

## Introducción: Educación y vida urbana

El último informe emitido por el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (UN-HABITAT) señala que **las ciudades se han convertido ya en los ecosistemas sociales más poblados del planeta**. En las últimas décadas, sesenta millones de habitantes se han ido sumando año tras año a la población de las áreas metropolitanas; por lo que, al finalizar el 2008, la mayor parte de la población mundial será una población “urbana”. De confirmarse las Perspectivas de la Población Mundial, mediado el siglo XXI, más del setenta por ciento de los habitantes vivirán en grandes urbes, habiendo duplicando esta cifra en apenas cien años, entre 1950 y 2050. Para entonces, unos seis billones de personas se concentrarán en torno a los núcleos de las ciudades.

Este rápido crecimiento de las zonas urbanas atraviesa los procesos de segregación social, espacial y cultural que dan lugar a la suburbanización de las ciudades. Al respecto, todo indica que **la mayoría de las ciudades vive al borde del colapso**, acusando las disfuncionalidades de la “ciudad difusa”, la “no ciudad”, la “ciudad sin límites” o la “ciudad desbordada” (Borja & Castells, 1997). De hecho, cabe reconocer que los actuales modelos de urbanización de las sociedades contemporáneas no se corresponden con los perfiles de un desarrollo armónico y equilibrado. No en vano, el progresivo declive del fenómeno urbano se hace notar tanto en las señales de conflicto, de anonimato y de indiferencia que presentan las ciudades, como en los suburbios de pobreza, de marginación y de vulnerabilidad que ponen a prueba su capacidad para ser espacios cada vez más saludables, habitables y sostenibles. En cierto modo, teniendo que enfrentar las dificultades que llevaron a escoger “El Desarrollo Armonioso de las Ciudades” como el lema de las Naciones Unidas para el *IV Forum Urbano Mundial* (Nanjing, China, 2008), mostrando así la preocupación de la comunidad internacional por los problemas derivados de la rápida urbanización, su impacto sobre el medio ambiente y el aumento de los tugurios y de la pobreza, a medida que más y más gente se traslada a las ciudades en busca de una vida “mejor”.

Sin dejar de reconocer que la ciudad es hoy el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades, hay que anotar que los espacios urbanos se han convertido en **lugares de despersonalización de la ciudadanía**. Lejos de ser espacios “sociópatas”, las ciudades cada vez se parecen más a espacios “sociófugos”, donde – como dice Innerarity (2006: 116)– “pocos saben en qué ciudad viven propiamente, pues donde se vive no se trabaja y donde se trabaja no se pasa el tiempo libre. Incluso la vivienda se desdobra cada vez más en una para los días laborables y otra para el fin de semana. No coinciden los que viven en una ciudad y los que la utilizan, y en esa diferencia desaparece poco a poco el ciudadano”.

Por eso es tan necesario que las experiencias educativas en el medio urbano contribuyan, de manera decisiva, a **construir lugares de encuentro para el ejercicio de derechos a partir de responsabilidades compartidas**. Lugares que sirvan de escenario, escala, sentimiento, símbolo, identidad, valor, etc. y, sobre todo, que sean el espacio público propicio para entrelazar los vínculos sociales y culturales, compartiendo con Borja (2003: 165) que la ciudad es “el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y de las libertades individuales y colectivas; el lugar de la privacidad y de la intimidad, pero también el de la participación política, la rebelión social y el autogobierno; de la innovación y del cambio”.

En la línea de lo anterior, la ciudad –como una de las mayores creaciones del ser humano– ha ido construyéndose según las condiciones que la acotan (a nivel geográfico, físico, territorial, temporal, espacial, etc.); pero también por medio de aquellos proyectos culturales que marcan la identidad de la ciudad. Y, en este sentido, **los modelos educativos de organización de la vida en común son una de las expresiones más evidentes de todo proyecto urbano**, de modo que a cada modelo o proyecto de ciudad le ha correspondido siempre un modelo o proyecto educativo, que podrá estar más o menos explícito o implícito, según se derive de la organización de los espacios públicos de la ciudad, del tipo de instituciones y organizaciones que se reúnen el entramado urbano, de las dinámicas que caracterizan sus procesos de desarrollo y de los contenidos educativos y valores que se socializan en la vida de las ciudades.

Por tanto, al decir que la ciudad constituye un verdadero problema pedagógico, se está reconociendo la necesidad de aproximarse a la realidad urbana en toda su complejidad, concediéndole un interés fundamental a los procesos educativos que tienen lugar en su interior. Esto es: **pensar la ciudad desde la educación y pensar la educación desde la**

**ciudad**; lo primero, deteniéndose en la reflexión sobre función educativa de los espacios urbanos, y lo segundo, haciendo de la pedagogía urbana un enfoque de aprendizaje.

Todo ello conduce a tener que **conocer las condiciones y posibilidades de la tarea educativa en la ciudad**, a partir de los planteamientos programáticos y estratégicos en los que se inscribe la acción socioeducativa a nivel local, como uno de los servicios personales más relevantes para la comunidad. Lo cual se puede concretar en los objetivos de: 1) elaborar una exploración diagnóstica de las **posibilidades** educativo-sociales existentes en la vida local de las ciudades; 2) identificar y describir el tipo de **actuaciones** y políticas educativas que prevalecen en la gestión pública local; y –en su caso– 3) proyectar **alternativas** que favorezcan un mayor y mejor desarrollo de las políticas educativas municipales.

Con miras a satisfacer estos objetivos, una vez identificada la ciudad como la temática y problemática de interés, en lo que sigue, se retomarán las aportaciones que refieren las posibilidades de la “Ciudad Educadora”, como un dominio para el ejercicio de la ciudadanía, la práctica de los valores democráticos y la reivindicación de los derechos que garantizan la convivencia social y la cohesión comunitaria. Según el cuadro que se acompaña, lo haremos desde distintas perspectivas (normativas, conceptuales, administrativas y políticas), comenzando este recorrido por las bases normativo-legislativas que sustentan la competencia educativa de los gobiernos locales, marcando cuál es el *deber ser* de la política educativa municipal.

**Tabla 1: Perspectivas de aproximación a la condición educadora del municipio**

Normativo Legislativa	El deber educativo de los poderes públicos locales con la ciudadanía
Filosófico Conceptual	La acción socioeducativa en el gobierno de las ciudades
Administrativo Gerencial	Las plusvalías del municipio para la acción socioeducativa
Político Institucional	La iniciativa política en el ámbito educativo-local

Elaboración propia.

# 1 El deber educativo de los poderes públicos locales con la ciudadanía

Cuando se cumple el sesenta aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, **el reconocimiento del derecho a la educación no admite discordancia alguna**, en cualquiera de los niveles que se exploren, ya sean locales, autonómicos o estatales, así como en clave europea, internacional y mundial. La Constitución Española, de la que ahora se cumple su trigésimo aniversario, dedicó el artículo 27 a disponer que la educación -cuando menos a nivel formal- tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto a los principios de la convivencia democrática y a las libertades fundamentales del Estado de derecho. A ello se han ido ajustando las distintas Leyes Orgánicas que desarrollan el derecho a la educación, según el reparto de competencias distribuidas entre las Administraciones central, regional y municipal.

Al respecto, junto al reparto horizontal de poderes constitucionales (ejecutivo, legislativo y judicial) que es propio del Estado de derecho español, la Constitución de 1978 estableció un reparto vertical del poder, determinado por la distribución competencial entre los distintos niveles de la Administración Pública (estatal, autonómica y municipal). Para las Comunidades Autónomas, esta descentralización quedó concretada en una capacidad de autogobierno que, con independencia de aquellas materias que el constituyente reservó a la soberanía del Estado, posibilita tanto la tarea de autogestionar los asuntos de su competencia como de continuar con el proceso de descentralización, dotando a los Ayuntamientos (y a las Diputaciones) de competencias que permitan complementar la acción de los poderes autonómicos.

Situándonos en este último nivel de descentralización y proximidad de la Administración Pública, revisaremos las disposiciones legislativas que ordenan la actividad educativa local, mostrando que los reguladores han insistido en concebir **lo local como un ámbito de descentralización de la educación desposeído de sus funciones naturales**. En ciertas ocasiones, por causa del excesivo centralismo que acaparan los poderes autonómicos; otras veces, por la propia autonomía de gestión que viene siendo transferida a los centros educativos sin atravesar el plano municipal; y, en definitiva, por la indefinición que continúa prevaleciendo en una legislación educativo-local que reserva a los municipios una difusa naturaleza cooperadora. Adoptando estas

orientaciones, el apartado concluirá articulando los descriptores de Administración Educativa, descentralización educativa y municipio relacional.

## **1.1 Las competencias educativas locales**

Desde la llegada de los Ayuntamientos democráticos se ha promulgado una serie de normativas respecto al papel que los municipios deben desempeñar en la prestación del derecho y servicio público a la educación. Más concretamente, como se hace a continuación, cabe remitirse tanto a leyes educativas (LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE y LOE) como al régimen local (LRBRL y RD 2274/1993).

### **1.1.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**

La *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, en su artículo 25.1, establece que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Esta cláusula general faculta a los gobiernos locales para **atender a las demandas de la ciudadanía mediante la disposición de recursos y servicios educativos**. Sin embargo, esta cláusula faculta pero no obliga, de modo que la iniciativa municipal queda sujeta a la voluntad política de acometer actuaciones en este sentido.

En todo caso, el municipio ejercerá competencias en las materias que determina el artículo 25.2, cuyo apartado n) faculta a las corporaciones locales para “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, la construcción y el sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. A mayores, el artículo 28 agrega que “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Competencias	LRBRL 7/1985	LODE 8/1985	LOGSE 1/1990	RD 2274/1993	LOPEG 9/1995	LOCE 10/2002	LOE 2/2006
Participación en la programación de la enseñanza	25.2.n			1		69.2	8.1
Creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos	25.2.n	44	DA17	1			
Ampliación o modificación de la red escolar				2.1			
Conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros docentes				6.3			DA15.2
Fomento de actividades o servicios complementarios	28		57.5	12	3.1	69.2	
Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria		DA2		11		69.2	
Creación de centros docentes de titularidad local		DA2		17			
Participación en el consejo escolar del centro		41.1			10	81.2	126.1
Convenios para desarrollar la educación infantil			11.2				
Educación de personas adultas			54.3				66.2
Convenios de colaboración para las enseñanzas de régimen especial			DA17				
Uso de los centros docentes fuera del horario lectivo			DA17	9.1			DA15.6
Colaboración en el desarrollo de programas de garantía social			23.2				
Armonización de la oferta de plazas de la red de centros							109
Comisiones de escolarización							86.2
Oferta de educación infantil			7.3			10.4	15.1
Oferta de formación profesional			30.1				42
Enseñanzas artísticas							DA15.5
Acción de carácter compensatorio			63.1				80.1
Orientación psicopedagógica y profesional			60.2				
Colaboración en la formación del profesorado			56.4				
Consejos escolares municipales				14.1	4		
Control de las ayudas financiadas con fondos públicos						4.4	83.4
Programas de iniciación profesional						27.6	30
Alumnado con necesidades educativas especiales					DA2	47.2	75
Delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos							8.3
Escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo							72
Ofertas de aprendizaje permanente							5
Doble uso de las instalaciones deportivas							DA15.7
Informe anual sobre el estado de la educación en el municipio				15.1			
Colaboración con las federaciones o agrupaciones más representativas							DA15.1

### **1.1.2 Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación**

La *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*, en su artículo 44, añade a lo establecido por la LRBRL que “las corporaciones locales cooperaran con las administraciones educativas correspondientes en **la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria**”. A su vez, la LODE se presenta como una ley que desarrolla el principio de participación educativa establecido en el artículo 27.7 de la Constitución Española. Para ello, vehicula **la participación de la comunidad educativa** a través del consejo escolar del centro, uno de cuyos miembros será “un concejal o representante del ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro” (Art. 41.1).

### **1.1.3 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo**

La *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo* representó **una ampliación de las competencias educativas de los municipios**. En buena medida, como se indica en su preámbulo, la reforma quiso ampliar la provisión de la educación como servicio público, “atendiendo a una concepción educativa más descentralizada y más estrechamente relacionada con su entorno más próximo”.

En concreto, la LOGSE permitió que las administraciones educativas establecieran convenios con las corporaciones locales para desarrollar la educación infantil (Art. 11.2) y la educación de adultos (Art. 54.3), así como para las actividades extraescolares (Art. 57.5) y los programas de garantía social (Art. 23.2). Con todo, la mayor parte de las novedades se presentaron en la *Disposición Adicional decimoséptima*, posibilitando la firma de convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas de régimen especial y el uso de los centros docentes fuera del horario lectivo, para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social, quedando el acuerdo únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

A mayores, la LOGSE depositaba en los poderes públicos y las Administraciones que los representan, incluidas las de nivel local, la coordinación de la oferta de puestos escolares de educación infantil (Art. 7.3) y las ofertas de formación profesional de base,

la formación profesional específica de grado medio y de grado superior (Art. 30.1). Además, facultaba a las Administraciones Locales para la coordinación de las actividades de orientación psicopedagógica y profesional del alumnado, especialmente en lo relativo a las distintas opciones educativas y a la transición del sistema educativo al mundo laboral (Art. 60.2), desarrollando a su vez “acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, los grupos y los ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos para ello” (Art. 63.1). Por último, a las administraciones educativas corresponde fomentar la colaboración con la Administración Local y otras instituciones en la formación del profesorado (Art. 56.4).

#### **1.1.4 Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las corporaciones locales con el Ministerio de Educación y Ciencia**

El desarrollo de la LOGSE trajo consigo el *Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las corporaciones locales con el Ministerio de Educación y Ciencia*, representando un avance significativo en la definición de este marco de actuación educativa local. El RD 2274/1993 culmina el proceso normativo que regula la cooperación de las Corporaciones Locales con la Administración Educativa, tal como ya se preveía, tanto en el 25.2, n) de la LRBRL como en la disposición adicional segunda de la LODE y en la disposición adicional decimoséptima de la LOGSE. En el texto, el legislador reconoce la necesidad de ordenar **la cooperación de las corporaciones locales con el Ministerio de Educación y Ciencia**, para que “la formación de los ciudadanos no se agote en los centros docentes, sino que se proyecte en la vida ciudadana persiguiendo una formación integral”.

La disposición prevé que “el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en una organización territorial descentralizada, requiere no sólo el ejercicio por cada Administración de sus competencias respectivas, sino su permanente cooperación”. A tal efecto, el RD 2274/1993 ampara la cooperación de las corporaciones locales, incluidas las Diputaciones, en los siguientes capítulos:

- el estudio de las necesidades de ampliación o modificación de la red escolar de centros docentes públicos no universitarios de su término municipal (Art. 2.1);
- la creación de centros docentes de titularidad local (Art. 17);

- las obras de conservación, mantenimiento y reparación en centros docentes (Art. 6.3);
- la utilización de locales e instalaciones de los centros docentes públicos no universitarios fuera del horario lectivo, de modo que tales dependencias queden en perfecto estado para su inmediato uso posterior por el alumnado en sus actividades escolares ordinarias (Art. 9.1);
- la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (Art. 10);
- la prestación del servicio educativo y la realización de actividades o servicios complementarios (Art. 12);
- la constitución de Consejos Escolares Municipales como órganos consultivos y de participación de los sectores afectados, especialmente, en todos aquellos municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes o donde existan al menos tres centros docentes financiados con fondos públicos (Art. 14.1);
- la elaboración de un informe anual sobre el estado de la educación en su municipio (Art. 15.1).

### **1.1.5 Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes**

A mediados de la década de los noventa, se promulgó una nueva ley orgánica que consagraba **la responsabilidad de los poderes públicos en la garantía del derecho a la educación**, entendiendo que era preciso adecuar determinados aspectos de la LODE al nuevo planteamiento participativo de la realidad educativa. En este caso, la LOPEG, la *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes*, pretendió asegurar que la participación, siendo ya un componente sustantivo de la actividad escolar, se realizase en óptimas condiciones.

A nivel local, la LOPEG no hará más que ratificar parte de lo ya establecido en el RD 2274/1993, respecto a la creación de los Consejos Escolares de ámbito intermedio (Art. 4) y la participación de un concejal o representante del Ayuntamiento en el Consejo Escolar del centro en cuyo término municipal se halle radicado (Art. 10). En concreto, los **Consejos Escolares Municipales** informarán a la Administración Educativa sobre los siguientes asuntos:

- a) Necesidades de ampliación o modificación de la red de centros escolares.
- b) Actuaciones y disposiciones municipales relativas a la enseñanza, con incidencia en materias tales como educación especial, escolarización de población desfavorecida, actividades complementarias y extraescolares y enseñanza no reglada, especialmente en relación con las siguientes actuaciones: acciones específicas en zonas infradotadas educativamente o respecto de grupos especialmente desfavorecidos; distribución de ayudas a los comedores escolares y Escuelas Hogar; organización de la red de transporte escolar.
- c) Actuaciones y normas municipales que afecten o favorezcan la ocupación real de las plazas escolares con la finalidad de mejorar el rendimiento educativo, y, en su caso, de hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza.
- d) Necesidades de inversión en la red no universitaria.
- e) Programación de las actividades educativas, culturales, artísticas, deportivas o sociales, a realizar por el Ayuntamiento, en los locales e instalaciones de los centros docentes públicos del término municipal, fuera del horario escolar previsto en la programación general anual.
- f) Objetivos y prioridades de las actuaciones municipales relativas a las competencias educativas que la Ley les atribuye.

A mayores, la LOPEG amparaba una vez más la colaboración de las Administraciones Locales en las actividades escolares complementarias y extraescolares (Art. 3.1) y la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en el segundo ciclo de la educación infantil (disposición adicional segunda).

### **1.1.6 Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación**

La *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, también conocida como “la reforma de la reforma” o la “contrareforma”, continuó facultando a las corporaciones locales para “colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover la relación entre la programación de los centros y el entorno en que éstos desarrollan su labor”; prestando su colaboración en el fomento de la convivencia en los centros y participando en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (Art. 69.2). De igual modo, preveía la participación en el

desarrollo de los programas de iniciación profesional (Art. 27.6), en la mejor incorporación del alumnado con necesidades educativas especiales al centro escolar (Art. 47.2), así como en la formación de personas adultas (Art. 52.1).

La LOCE incorporó además otra serie de cláusulas que ampliaron las materias de colaboración entre las administraciones públicas. En concreto, determinó que “cooperarán para articular sistemas eficaces de información, verificación y control de las becas y ayudas financiadas con fondos públicos” (Art. 4.4), así como para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados aporten en el proceso de admisión del alumnado (Art. 72.4).

### **1.1.7 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**

La publicación de la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* en el *Boletín Oficial del Estado*, el 4 de mayo de 2006, representó la culminación de un nuevo proceso de revisión legislativa puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Ciencia, tras abrir un período de debate educativo que debía servir de base para la búsqueda de acuerdos y la elaboración de propuestas concretas de reforma. Así, a finales de septiembre de 2004 la -en su día- ministra María Jesús San Segundo presentó ante la *Conferencia sectorial de Educación* y el *Consejo Escolar del Estado* el llamado libro verde *Una educación de calidad para todos y entre todos*, organizado en catorce capítulos dedicados a abordar una discusión global sobre los aspectos que requerían una revisión legal inmediata.

El documento avanzó algunas de las directrices de la LOE, en consonancia con la trayectoria legislativa de la democracia española. En este sentido, consideraba una vez más la articulación de políticas de cooperación entre los distintos niveles de la administración pública, por ejemplo, “para organizar una oferta suficiente de plazas escolares en el primer ciclo de la etapa” (1.2) o para la oferta de programas de iniciación profesional y de graduado en Educación Secundaria (4.5). Es más, en estas materias se considera deseable implicar a los Ayuntamientos en la tarea de conseguir la máxima efectividad de los programas para contrarrestar el absentismo y abandono escolar, combatiendo el rechazo a la educación y la escuela mediante la presencia de otros profesionales del ámbito socioeducativo, como educadores y trabajadores sociales, en un trabajo conjunto con los servicios sociales, de salud y juventud.

El documento de propuestas para el debate iba mucho más allá y dedicaba un apartado propio a “los centros y su entorno social y familiar”, donde se reconocía que la educación de los jóvenes no es únicamente una cuestión de escolarización, del mismo modo que las políticas educativas no pueden ser sólo políticas de instrucción”, por lo cual “no cabe resolver los problemas de la escuela reformando sólo lo estrictamente escolar”. De un modo directo se aludía así a la necesidad de alcanzar un compromiso social por la educación que permitiera hacer efectivo el principio de una educación para todos y entre todos, entendiendo que la exigencia de una mayor apertura del centro educativo al entorno social y familiar suponía elaborar “planes de colaboración entre los centros educativos y los servicios sociales y de salud, municipales y comunitarios, en programas de familia y juventud”.

Al concebir el centro como un universo de posibilidades, se propuso entonces que “el Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Administraciones educativas, establecerá programas de colaboración de los centros educativos con los servicios sociales de las corporaciones locales, con empresas y con instituciones, programas de apertura de los centros al entorno y programas de dotación y uso de bibliotecas escolares” (12.6). En buena medida, tratándose de una propuesta que venía a reconocer el concurso de los Ayuntamientos en el pacto educativo y su papel en el desarrollo de programas de apertura de los centros, que debían facilitar una oferta complementaria, lo más amplia posible, para la formación y para el ocio alternativo de los escolares y de sus familiares, ofreciendo sus instalaciones para actividades como el estudio asistido y nuevas oportunidades de aprendizaje mediante las prácticas deportivas y actividades complementarias y extraescolares. En último término, entendiendo que la antedicha apertura de los centros educativos al entorno social debía materializarse en acuerdos con instituciones de todo tipo (como museos, centros culturales, etc.), que pueden ofrecer medios formativos complementarios esenciales para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Como se observa, el documento recogía una serie de propuestas de interés para ordenar la cooperación de los Ayuntamientos en materia educativa. Y aunque el pacto social por la educación nunca llegó a firmarse, y no todas las propuestas figurarían en el articulado definitivo de la LOE, el documento suscitó un alto grado de acuerdo. Por mucho que “el ambiente no fue favorable para lograr este propósito”, y que se haya considerado el proceso de debate como “un intento fallido de pacto social por la educación” (Tiana

Ferrer, 2007: 92), algunas de las fórmulas planteadas llegaron a articularse -en distinto grado- en la texto definitivo de la LOE.

### **1.1.8 Disposiciones en vigencia**

Tras el referido proceso de debate que antecedió a la nueva reforma educativa, por vez primera, la LOE introdujo un artículo específicamente dedicado a **la cooperación entre todas las Administraciones Públicas**. Atendiendo a su redacción, el artículo 8.1 apela directamente a que “las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley”. En este sentido, las actuaciones que tuvieran finalidades educativas o consecuencias emprendidas por las Administraciones u otras instituciones públicas deberán hacerse en coordinación con la Administración educativa correspondiente; considerando que “las Comunidades Autónomas podrán convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos” (Art. 8.3).

Dicha lógica de cooperación interadministrativa constituye uno de los principios comunes a todo el territorio nacional, a tenor del artículo 1.p) donde se determina que “la cooperación y colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa”. Todo ello se concreta a lo largo del articulado en aspectos tales como:

- la armonización de la oferta de plazas de la red de centros (Art. 109);
- la oferta de plazas en el primer ciclo de educación infantil (Art. 15.1);
- el acceso al sistema educativo del alumnado que se incorpore de forma tardía (Art. 78);
- la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (Art. 72);
- la educación de personas adultas (Art. 66.2), con el fin de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional;

- el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de aprendizaje permanente (Art. 5.6) que permitan la adquisición de competencias básicas, así como la identificación de nuevas competencias y la formación requerida para su adquisición (Art. 5.3);
- la oferta de las enseñanzas de Formación Profesional (Art. 42);
- los programas de cualificación profesional inicial (Art. 30);
- la adaptación de las ofertas formativas a las necesidades específicas del alumnado con necesidades educativas especiales (Art. 75);
- las acciones de carácter compensatorio en relación con personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables (Art. 80.1);
- la apertura de las bibliotecas escolares a toda la comunidad educativa (Art. 113.4) y el uso de bibliotecas municipales por parte de los centros (Art. 113.5);
- y el acceso gratuito a las bibliotecas y los museos dependientes de los poderes públicos del profesorado debidamente acreditado (Art. 104.3).

Con todo, sigue siendo en una Disposición adicional de la LOE, la decimoquinta, donde se atiende a la particular naturaleza educativa de Municipios, corporaciones o entidades locales. Literalmente, se faculta a los Ayuntamientos para hacer efectiva su cooperación en los siguientes siete apartados:

1. Las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones públicas. En lo que se refiere a las corporaciones locales, se establecerán procedimientos de consulta y colaboración con sus federaciones o agrupaciones más representativas.
2. La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.
3. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones educativas, para impartir Educación Secundaria o Formación Profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran

sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas.

4. Los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
5. Las Administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Dichos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.
6. Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.
7. Las Administraciones educativas, deportivas y municipales, colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios.

## **1.2 De Administración Local a Administración Educativa Local**

A tenor de lo apuntado, y aún sin desvalorizar las evoluciones legislativas constatadas, todo indica que será necesario realizar nuevos avances que contribuyan a consolidar *la Administración Local como Administración Educativa*. No en vano, los poderes públicos locales constituyen un nivel con igual margen de autonomía formal que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Al menos, así lo recuerda el Consejo de Europa, en su *Carta Europea de la Autonomía Local*, aprobada el 15 de octubre de 1985 y ratificada por el Estado español el 20 de enero de 1988, definiendo **la autonomía local** como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”;

considerando la descentralización de competencias, la subsidiariedad y suficiencia financiera y la cooperación administrativa como requisitos imprescindibles para lograr una verdadera autonomía local.

En este sentido, el artículo 8.3 de la LOE inaugura una más que interesante posibilidad de **descentralización**, al facultar a las Comunidades Autónomas para convenir que la gestión de determinados servicios educativos se delegue en los municipios –o en las agrupaciones de municipios que se configuren al efecto–, a fin de propiciar mayor eficacia, coordinación y control de los recursos. Con todo, parece que será en el marco de las próximas leyes de educación de las Comunidades Autónomas donde se pueda irse resolviendo la tan demandada segunda transferencia de competencias.

El procedimiento para hacerlo no debiera presentar dificultad alguna, al estar ya previsto en el sistema municipal, distinguiendo entre 1) las competencias atribuibles a la cláusula general de competencia, 2) las competencias que son delegadas, 3) las actividades complementarias y 4) la gestión ordinaria de las competencias que son propias de otras administraciones. Sin embargo, la existencia de mecanismos para incrementar el grado de descentralización educativa no es suficiente sin la necesaria voluntad política. Una vez más, coincidiendo con Tiana (2007: 84), “el hecho de que muchas organizaciones y personalidades hayan reclamado y continúen reclamando un pacto o acuerdo en materia de educación no implica que la búsqueda del consenso haya sido o sea siempre y en todas las ocasiones un objetivo real”. No en vano, “aunque los grupos políticos, los gobiernos y las organizaciones sociales han hablado mucho de la necesidad de buscar acuerdos, no siempre han colocado ese objetivo en un lugar destacado, ni lo han perseguido con empeño”.

En consecuencia, mientras no se resuelvan estas tensiones, Plandiura y Perdigó (2002) prevén que la situación educativa de los municipios españoles continuará caracterizada por:

- la escasez de competencias educativas de titularidad municipal que, en su conjunto, no alcanzan a satisfacer plenamente el principio de autonomía local;
- la estagnación de la segunda descentralización de las competencias educativas desde las Comunidades Autónomas hacia los entes locales:

- la necesidad de aplicar criterios de distinto signo para acordar el reparto de competencias educativas, en función de la densidad de población y del nivel administrativo (municipio, isla, comarca, provincia, etc.), pero también de la capacidad de cada entidad local;
- y la infrautilización de las posibilidades existentes para activar la descentralización de competencias por medio de la atribución, la delegación y otras fórmulas combinadas.

A nuestro entender, tal y como se afirma en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, “la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”. Por eso, sin menoscabo de las competencias básicas de las Entidades locales que determina la Constitución Española, cabe afirmar la necesidad de ampliar las atribuciones educativas de las Entidades locales, de conformidad con las actuales posibilidades de las leyes en vigor. Así debe ser, al menos, si convenimos que la autonomía local es una autonomía política, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los servicios públicos mediante el impulso de políticas propias. En estos asuntos, las competencias encomendadas deben ser plenas para cuantas cuestiones afectan directamente a la vida cotidiana de las personas. Entre otras, el derecho y servicio público de educación incumbe –de manera inequívoca– a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Por ello, la Administración Local debe poder hacer política educativa local. Y, por ello, parece razonable que los gobiernos locales puedan dotarse de las estructuras educativas que mejor se adecuen a sus necesidades específicas, a fin de permitir una gestión eficaz del interés superior del ciudadano. Esto es, posicionarse como Administraciones Educativas en condiciones de ejercer las responsabilidades pedagógicas a nivel local.

A tal fin, parece necesario convocar aquí la ansiada rúbrica del *Pacto Local*, naciente en el seno de la Asamblea General Extraordinaria de la *Federación Española de Municipios e Provincias* (FEMP) celebrada en A Coruña, los días 5 y 6 de noviembre de 1993, a resultas de dos preocupaciones fundamentales: de un lado, las competencias que deberían adjudicarse a las entidades locales en el Estado de las Autonomías; y, de otro, la financiación municipal que resultaría acorde con el principio de suficiencia financiera contemplado en el artículo 142 de la Constitución Española. En dos palabras: *competencias y financiación*.

No es de extrañar que la realidad del panorama trazado, puesto que “los ayuntamientos, o bien hacen más de lo establecido, o bien hacen cosas diferentes a las previstas” (Subirats, 2002: 62). De hecho, ni sus atribuciones competenciales ofrecen la total cobertura de su actividad, ni sus recursos son suficientes para todo lo que deben y/o pueden hacer. Es más, al margen de las limitaciones competenciales, las Corporaciones Locales, al primar el sentido de garantizar el derecho a la educación y su servicio público, han venido actuando más allá de las obligaciones que estrictamente les son impuestas por razón de ley.

A su vez, cabe reconocer que “los municipios han carecido de referencias normativas mínimamente perfiladas para impugnar el vaciamiento de unas competencias a las que sólo tienen derecho nominal y cuyo alcance, en última instancia, depende de la voluntad más o menos favorable del Estado o de las comunidades autónomas” (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005). Y, así las cosas, se constata que todavía pervive un marco educativo claramente residual o complementario, pues, como subrayan Plandiura y Perdigó (2002: 168), lo que aparenta una cierta apertura del ámbito competencial municipal, en la práctica ha constituido y sigue siendo, “no ya una forma de complementar los servicios de otras administraciones, sino de suplir servicios que estas otras administraciones no prestan a pesar de ser de su competencia y responsabilidad”.

Dada la tradición que arrastran las Corporaciones Locales, desde la Federación Española de Municipios y Provincias se ha venido situando en la agenda la necesidad de articular convenientemente las relaciones entre los tres niveles de la Administración, sobre la base de **una concepción descentralizada de la educación**, esclareciendo las condiciones de un “Marco General de Cooperación”. Dicha opción por la descentralización parece más que razonable, pues, tras una primera transferencia a las comunidades autónomas, y después de haber ensanchando los márgenes de autonomía de los centros escolares, cabe considerar que el proceso descentralizador apenas ha afectado al nivel local, salvo en aquellas tareas subsidiarias y de segundo orden que, procediendo ya de antiguo, descargan sobre las haciendas locales.

Se advierte así que frente a esta fuerte centralización de la educación, conviene una verdadera descentralización de las competencias educativas al nivel del gobierno local. Al respecto, como indica Riba (2002: 125), parece existir un consenso generalizado a

favor de la descentralización, tanto entre los distintos sectores de la comunidad educativa como en las entidades locales. Sin embargo,

“en los municipios se respira un profundo escepticismo acerca de su viabilidad, básicamente por dos motivos. Primero, por los impactos económicos que comportaría, ya sea por una financiación insuficiente de los servicios descentralizados o bien por el habitual retraso en la transferencia de los fondos. Segundo, por la necesidad de redefinir las relaciones y clarificar los ámbitos de actuación de administraciones distintas entre las que no existe una lógica jerárquica”.

Por su parte, Bosch (2006) aduce una serie de razones en este sentido: de un lado, las mejores opciones locales para afrontar las problemáticas asociadas a la creciente diversidad de las estructuras sociales; de otro, la importancia decisiva de la educación para el desarrollo personal y comunitario, para la integración social y para la gobernabilidad del territorio; y, por último, la conveniencia de gestionar la educación desde la proximidad, con el fin de adecuarla a las realidades sociales y a los proyectos de desarrollo de cada colectividad. No obstante, también cabe señalar una serie de factores que obligan a considerar los beneficios de la descentralización; tales como el minifundismo municipal existente y la elevada fragmentación del mapa municipal, con un muy alto número de municipios de pequeña población, pocos recursos y limitadas posibilidades de gestión. Además, las virtualidades de la mayor proximidad con respecto al ciudadano no están exentas de la aparición del “favoritismo” y del “clientelismo”.

### **1.3 La cuestión educativa en la Reforma del Gobierno Local**

A fin de evaluar algunas de las cuestiones que se han ido apuntando, el Gobierno de España elaboró un *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005) donde se recogen las propuestas y aportaciones de los distintos sectores afectados, de cara a la elaboración de la anunciada *Ley del Gobierno y de la Administración Local*, todavía pendiente de tramitación y aprobación. Este *Libro Blanco* recoge un análisis detallado en distintas materias, tales como la garantía constitucional de la autonomía local, el desarrollo normativo del Régimen Local, la dimensión financiera del mundo local, las estructuras territoriales del Gobierno Local (Provincia), el sistema del Gobierno Local y la gestión de los servicios y bienes

públicos. A mayores, el *Libro Blanco* también contiene un análisis de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los principios de cooperación y coordinación así como la cooperación local en el ámbito internacional. Todo ello, analizado alrededor de tres grandes ejes: 1) las competencias; 2) los niveles intermedios de gobierno, y 3) la organización y el funcionamiento del nivel local.

De cara a la regulación de un nuevo sistema de competencias locales, el *Libro Blanco* presenta una serie de propuestas en materia de competencias que se ordenan a partir de los siguientes principios: autonomía, naturaleza política del gobierno local, subsidiariedad, diversidad, flexibilidad y supletoriedad, principio de proporcionalidad, cláusula general de competencias y garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias. Así, en materia educativa, se señalan una serie de servicios mínimos que, con carácter preceptivo, deben concretar el derecho a la educación reconocido en la Constitución Española, ayudando a delimitar las **competencias educativas locales**, los **servicios educativos mínimos** y la capacidad para prestar **otros servicios educativos complementarios**; al tiempo que se quiere habilitar a los Ayuntamientos para intervenir ante las nuevas necesidades y demandas educativas y sociales no previstas por el legislador y no cubiertas –o no plenamente satisfechas– por la acción de las demás administraciones públicas. De ahí que los servicios educativos mínimos puedan ser susceptibles de ampliación por medio de **la cláusula universal de atribución de competencias**, en aquellos aspectos materiales no reservados a otras instancias territoriales que no estén expresamente prohibidos por la Ley.

Así, en conjunto con las competencias que facultan a los entes locales para prestar “servicios para la integración y la cohesión social”, “asistencia sanitaria”, “deportes y ocio”, “cultura y patrimonio histórico-artístico”, etc., en materia de educación se asigna una competencia municipal para:

- localizar y promover los centros docentes públicos que requiera la comunidad, para cuidar de su mantenimiento y conservación y para regular su uso fuera del horario y calendario escolar;
- cooperar en la planificación y gestión de los centros públicos escolares existentes en el término municipal;
- participar en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados radicados en el municipio, a fin de colaborar en una correcta distribución de los alumnos;
- organizar actividades extraescolares; y

- participar en la programación de las actividades docentes, a fin de asegurar la conexión de la escuela con su entorno.

A mayores, el *Libro Blanco* presenta otras posibilidades, al reconocer que “debe irse hacia el diseño de **un modelo de intermunicipalidad** que sirva para mantener en el nivel local las competencias locales, y que haga compatible el papel de la provincia con la competencia de las comunidades autónomas en materia de ordenación y organización de su territorio”. En este sentido, las Diputaciones cobran un nuevo protagonismo como entes locales que deben fomentar la intermunicipalidad y establecer relaciones de complementariedad con las mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal más coherentes para ordenar la distribución de las competencias educativas entre las distintas áreas metropolitanas, comarcas, provincias y, en general, cualquier otra realidad supralocal.

El Libro Blanco, y el resto de iniciativas que puedan ir asociadas al desarrollo de la reforma del gobierno local, representa un primer paso para acometer, como es de esperar, **una importante modernización de la gestión municipal de la educación**. No sólo porque así lo recomiendan las propias instancias gubernamentales, sino porque la complejidad de las sociedades contemporáneas, asociadas al transcurso de la vida cotidiana, exige que las tareas públicas ya no se puedan segmentar en niveles competenciales fragmentados e inconexos. Hoy, se impone una solución cooperativa, articulada mediante un sistema de varios niveles, o sistema multinivel, que responda en mejor medida a los urgentes desafíos. Ya que, como señala Álvarez Corbacho (2003: 144):

“si el desarrollo autonómico protagonizó buena parte de la vida política en los años ochenta y noventa, reforzar la Administración Local y apostar por un municipalismo innovador, dinámico y más útil para los ciudadanos, son deberes aún pendientes que la razón demanda y la democracia exige”.

**Tabla 2: Perspectivas normativo-legislativas de la acción educativa municipal**

	<b>Realidades</b>	<b>Posibilidades</b>
<b>Concepción</b>	Administraciones locales	Administraciones educativas locales
<b>Finalidad</b>	Cumplimiento de la escolaridad obligatoria y el derecho a la educación	Participación social de la Comunidad Educativa y calidad de la educación
<b>Definición</b>	Lo local como un ámbito de descentralización del sistema educativo	El gobierno local como prestador de servicios mínimos propios, delegados, complementarios y otros servicios atribuibles a la cláusula general
<b>Función</b>	Función subsidiaria de segundo orden	Intermunicipalidad y función cooperadora de las Administraciones locales
<b>Marco general de cooperación</b>	Pacto Local: competencias y financiación municipal	Reforma del Gobierno local: autonomía y subsidiariedad municipal

Elaboración propia.

## 2 La acción socioeducativa en el gobierno de las ciudades

Una vez presentadas las obligaciones y responsabilidades educativas que las Administraciones Locales tienen contraídas con la ciudadanía (perspectiva normativo-legislativa), este apartado se introduce en el terreno de las políticas educativas locales (perspectiva filosófico-conceptual). Nos proponemos aquí analizar **las potencialidades urbanas de la ciudad como ámbito educativo**, recurriendo a las lecturas que insisten en caracterizarla como una “Ciudad Educadora”, que requiere de ciudadanos y ciudadanas cívicamente competentes para salvaguardar la convivencia democrática entre las personas y los grupos sociales, propiciando además el pleno desarrollo de los territorios y de quienes los habitan.

Es sabido que las instituciones escolares, y el conjunto del sistema educativo, tienen importantes tareas sociales que atender, y que han de hacerlo de la mano de otros agentes educativos y sociales, cuya cooperación se hace imprescindible para el logro de una auténtica sociedad educadora. Al respecto, parece obligado recordar –una vez más– que el conjunto de la comunidad educativa ha de favorecer los aprendizajes de la vida en común. Unos aprendizajes que cada vez son más necesarios para **construir sociedades democráticas sustentadas en el ejercicio de la ciudadanía**: un proceso que consiste en llegar a formar parte de una colectividad, tras alcanzar un buen nivel de civismo o respeto por las normas públicas, y convertirse en un ciudadano activo y responsable, como una persona que sabe exigir sus derechos, cumplir sus deberes y contribuir al bien común, en beneficio de una sociedad justa y solidaria, que respeta el pluralismo de la diversidad y las diferencias, que busca el entendimiento, el diálogo intercultural y la resolución pacífica de los conflictos, en atención a los Derechos Humanos.

En relación a esta finalidad, **la ciudad es un poderoso vector de educación** para formar ciudadanos, siendo el escenario que acoge toda la acción educativa y la trama ecológica para aprender a vivir en comunidad, desde la experiencia cotidiana que ofrecen sus espacios públicos y sus lugares de convivencia social. No en vano, de acuerdo con Planas (2004: 112), “la relación escuela-territorio se configura como un

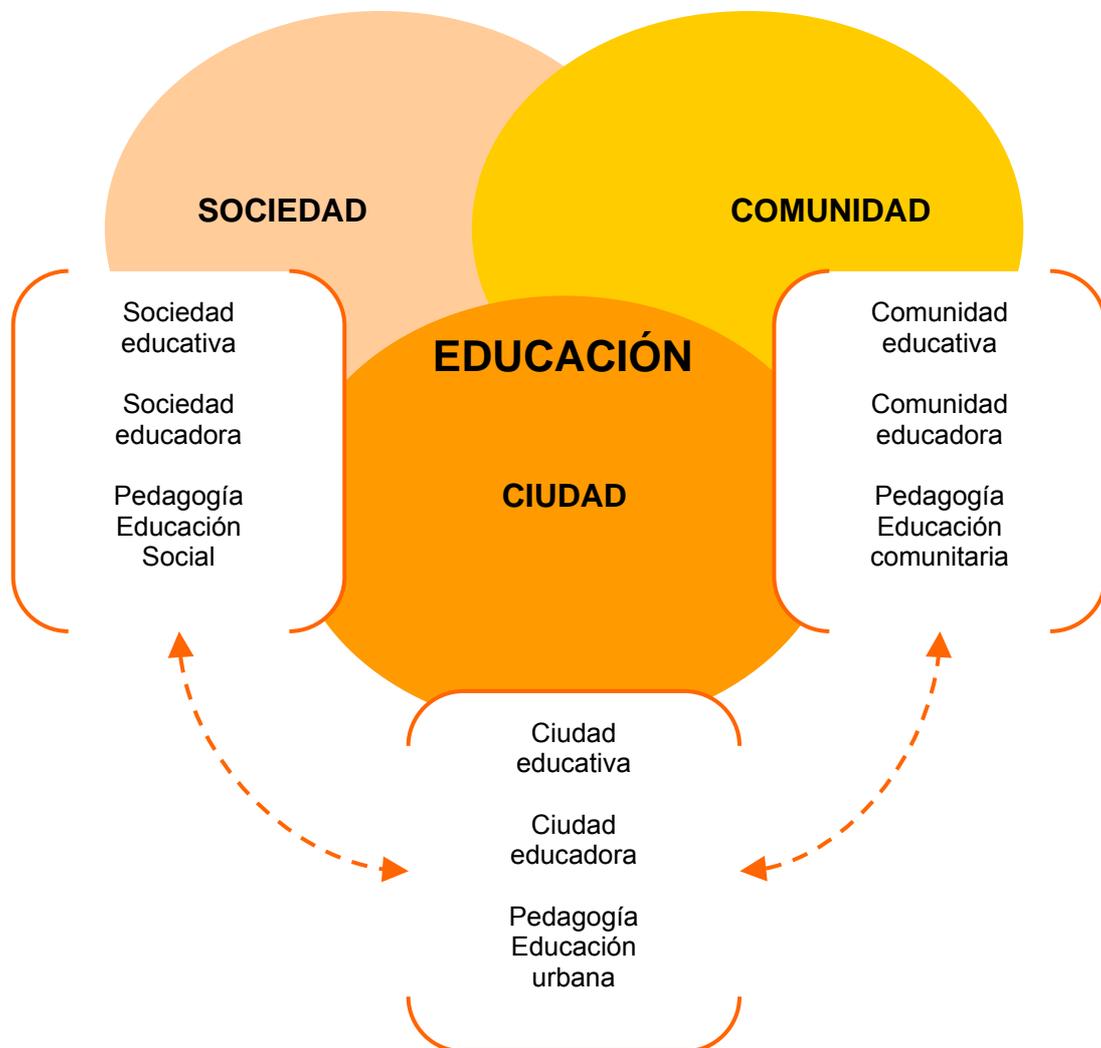
elemento clave para educar en la ciudadanía, ya que permite desarrollar experiencias de servicio comunitario desde la escuela y de servicio educativo desde la comunidad”.

Sobre esta “Ciudad Educadora” nos proponemos hacer una síntesis de los principales trazos que la han caracterizado desde su génesis y hasta la actualidad. Procederemos a ello subrayando el valor de los “Proyectos Educativos de Ciudad” como elementos sustantivos de las políticas municipales orientadas a la producción de “comunidades de aprendizaje”. A su vez, analizaremos algunas de las principales prácticas asociadas a este tipo de proyectos, identificando las metas hacia donde se orientan. Sin más preámbulos, desarrollaremos este plan de trabajo comenzado por ver en qué consiste la idea de las ciudades educadoras. Para ello seguiremos una doble vía: por un lado, la que nos llevará a trazar la evolución conceptual de una ciudad observada desde la mirada educativa (apartado 2.1); por el otro, la vía de indagación en las finalidades educativas de los proyectos urbanos, como uno de los mejores exponentes de la vocación y orientación pedagógica de las ciudades (apartado 2.2). En último término, concluiremos presentando una agenda de las metas, opciones y posibilidades que a menudo se nombran entre los objetivos de las experiencias socioeducativas desarrolladas en el medio urbano (apartado 2.3).

## ***2.1 La Ciudad Educadora: génesis, desarrollo y actualidad***

Educación, ciudad, sociedad, comunidad... son términos que sin duda se encuentran en relación, connotando un gran número de expresiones acuñadas en el discurso pedagógico, como son las de “ciudad educadora” o “sociedad educadora”, u otras propuestas no menos sugerentes, como las que se conciben bajo la idea de una educación *desde, para, en, con y por* la comunidad. En cierto modo, como se quiere mostrar en la Representación gráfica 2, tratándose de expresiones convergentes con otras metáforas pedagógicas en las que interviene la idea de ciudad (Bosch i Vila, 1998); como la metáfora de la “escuela-ciudad”, entendida como una escuela que funcione y se organice como si de una ciudad se tratase; o como la propia idea de la “ciudad-escuela”, donde se aspira al logro de un medio urbano capaz de generar formación, enseñanza y aprendizaje.

**Representación gráfica 2: Interrelaciones terminológicas entre educación-sociedad-comunidad-ciudad**



Elaboración propia.

El informe *Aprender a ser*, dirigido por Edgar Faure para la UNESCO (1973: 243), acuñó la expresión “ciudad educativa”. Poco se decía entonces acerca de cuáles serían sus contenidos (Trilla, 2005); y, en realidad, la expresión funcionaba más a modo de metáfora, para apuntar una serie de directrices prospectivas. Tendrán que transcurrir prácticamente dos décadas para que la expresión “Ciudad Educadora” se instale con sujeción en la nomenclatura del discurso pedagógico. Será en 1990, con motivo de la celebración del *I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras*, en Barcelona, cuando se hace una primera aproximación sistemática a **la idea de “Ciudad Educadora”**, desde diferentes perfiles disciplinares y atendiendo a un amplio abanico

de ámbitos educativos. Así, en la introducción del libro de actas (Ajuntament de Barcelona, 1990) se definía como un concepto que:

- concibe el medio urbano, a la vez, como entorno, agente y contenido de la educación;
- connota muy adecuadamente la complejidad del fenómeno educativo;
- refiere un medio que produce relaciones y efectos educativos “premeditados” y también “azarosos”;
- acoge e interrelaciona procesos educativos “formales”, “no formales” e “informales”;
- afirma la condición sistemática de lo educativo y demanda planteamientos integradores;
- afirma también el carácter abierto, dinámico y evolutivo de la misma;
- pretende abarcar todas las dimensiones de la idea de educación integral;
- se reconoce en el concepto de educación permanente;
- refiere a la vez realidades y utopías;
- y advierte que la ciudad no es igualmente educativa para toda la ciudadanía.

Por descontado, muchas de estas ideas primigenias se fueron modificando a medida que las propias transformaciones urbanas demandaron **una educación cada vez más proyectada a lo largo de la vida, con una creciente apertura a distintos tiempos y espacios sociales**. De hecho, la idea de “Ciudad Educadora” ha estado sujeta a un proceso de construcción que se prolonga hasta nuestros días, transitando desde las temáticas abordadas en una primera etapa muy preocupada por la ciudad como espacio público, a una segunda más centrada en la ciudadanía como forma de habitar la ciudad. Basta con revisar las diez ediciones celebradas hasta la fecha de los *Congresos Internacionales de Ciudades Educadoras*, desde Barcelona (1990) hasta São Paulo (2008), para observar estas preocupaciones entre los temas trasladados a sus actividades congresuales.

En el transcurso de este proceso, el concepto ha quedado fundamentalmente connotado por las aportaciones de Trilla (1993; 2005). Este autor, concibe el medio urbano no sólo como un destacado agente de formación, sino como el escenario educativo por excelencia, reconociendo **la ciudad como entorno, vehículo y contenido de educación**; es decir, que se puede aprender *en la* ciudad y *de la* ciudad, y por ello se estaría aprendiendo *la* ciudad misma. Así, el discurso ambiental de la pedagogía urbana se ha encauzado en una perspectiva de corte tridimensional, con tres direcciones relativamente convergentes entre sí (Tabla 3):

- el ambiente como recurso o medio didáctico para “aprender en la ciudad” mediante su utilización educativa y escolar, concibiéndola como un contenedor de recursos educativos y siendo el medio urbano un contexto en el que desarrollar ciertas realizaciones pedagógicas;
- el ambiente como activo pedagógico, haciendo de la ciudad un agente educativo, que concede la posibilidad de “aprender de la ciudad”, donde se aglutinan procesos formativos y socializadores;
- el ambiente como objetivo educativo, donde la ciudad es motivo de contenido y de conocimiento sobre el propio medio, confiriendo sentido al “aprender la ciudad”.

**Tabla 3: Dimensiones de la Pedagogía Urbana**

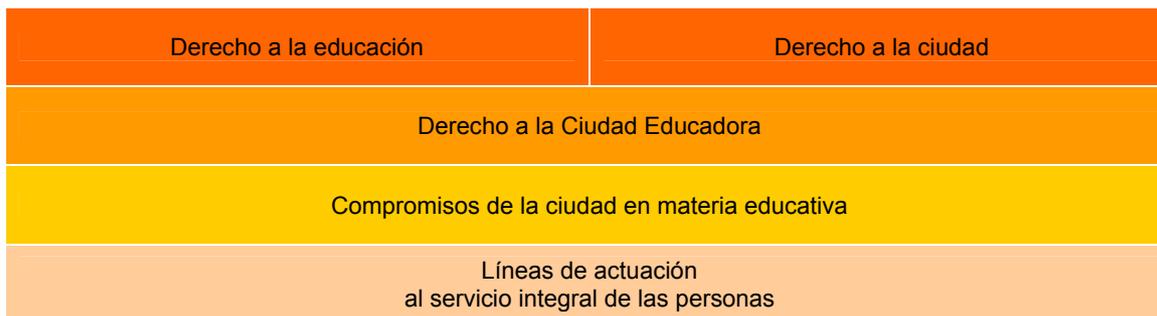
Aprender <i>en la</i> ciudad	Medio educativo	Entorno educativo	Contexto educativo	Instituciones socioeducativas
Aprender <i>de la</i> ciudad	Pedagogía	Agente educativo	Educador-educando	Espacios públicos
Aprender <i>la</i> ciudad	Contenido educativo	Objeto educativo	Conocimiento cívico-urbano	Educación permanente

Fuentes: Trilla (1993; 1999; 2005) y Bosch (1998).

En paralelo, “la construcción educativa de la ciudad” ha sido pensada atendiendo a una doble perspectiva: de un lado, la que introduce la ciudad en la educación, tratando de responder **qué puede aportar la práctica educativa a la problemática urbana** (aspecto pedagógico); y, de otro, la que insiste en situar la educación en la ciudad, procurando conocer **qué le aporta la ciudad a la acción educativa** (aspecto urbano). En cierto modo, articulando estas relaciones a través de lo que Colom (Colom, 2001) ha denominado las pedagogías que son propias de la ciudadanía.

A todo ello se remite la *Carta de Ciudades Educadoras*, adoptada inicialmente en Barcelona (1990) y revisada, primero en Bolonia (1994) y posteriormente en Génova (2004), según los contenidos esquematizados en la Representación gráfica 3, reafirmando **el compromiso de la ciudad con el derecho a la educación**, para el logro de un proyecto de cohesión social donde “las ciudades de todos los países deben actuar, desde su dimensión local, como plataformas de experimentación y consolidación de una ciudadanía democrática plena, promotoras de una convivencia pacífica mediante la formación en valores éticos y cívicos, el respeto a la pluralidad de las diversas formas posibles de gobierno y el estímulo de unos mecanismos representativos y participativos de calidad”. A tal fin, los responsables locales signatarios de la carta comprometen que “las políticas municipales de carácter educativo se entenderán siempre referidas a un contexto más amplio, inspirado en los principios de la justicia social, el civismo democrático, la calidad de vida y la promoción de sus habitantes”.

### Representación gráfica 3: Esquema de la Carta de Ciudades Educadoras



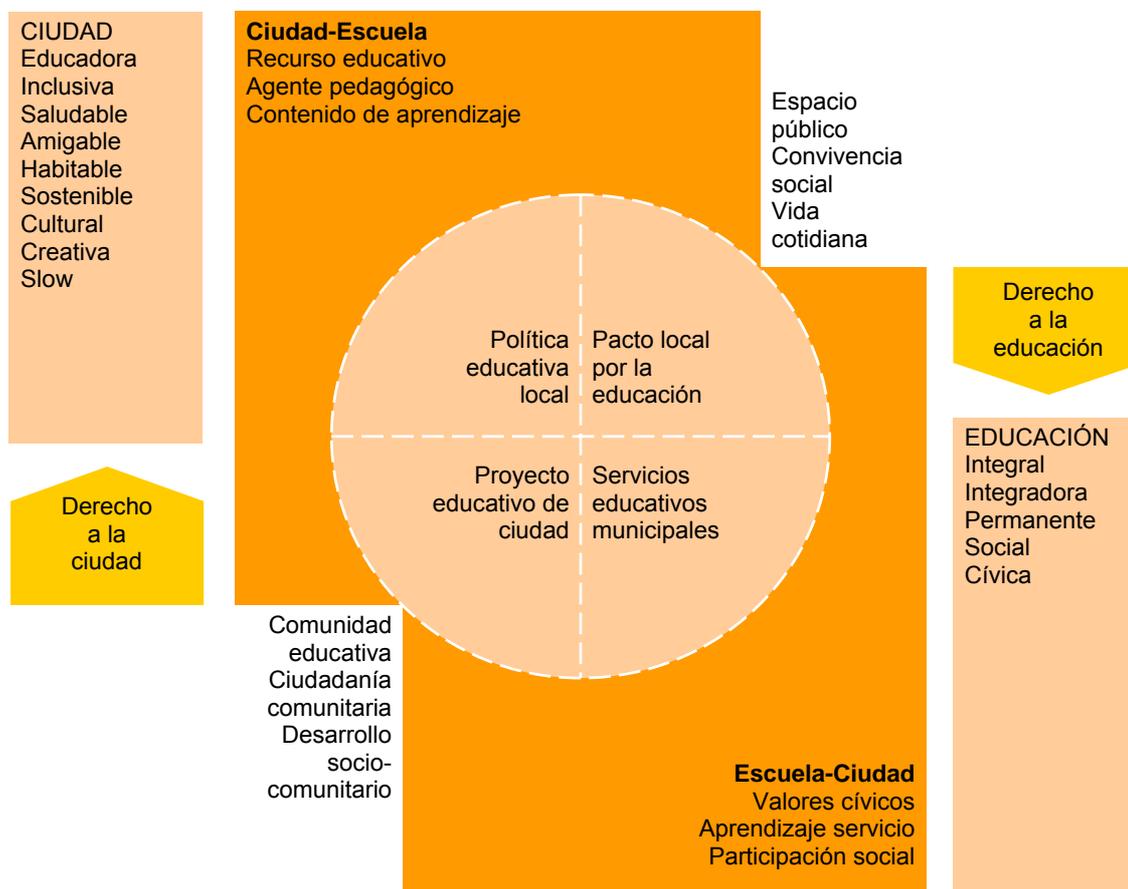
Fuente: *Carta de Ciudades Educadoras* (2004). Elaboración propia.

En síntesis, la idea-fuerza de esta filosofía pedagógica queda condensada en las palabras Caballo (2001: 14), cuando la caracteriza como “un enfoque teórico que surge como expresión de la nueva sensibilidad y de la concepción que se vienen desarrollando sobre las funciones, los recursos y las potencialidades de los núcleos urbanos”. Se trata pues de ciudades que convocan a toda la comunidad educativa en el aprendizaje continuo o permanente, que Longworth (2003: 155) define como “ciudades, regiones e incluso pueblos que aprovechan e integran sus estructuras económicas, políticas, educativas, sociales, culturales y medioambientales para desarrollar las dotes y el potencial humano de todos sus ciudadanos”. Y, en consecuencia, diríamos que la “ciudad para el aprendizaje continuo”, la “Ciudad Educadora” o la “ciudad como pedagogía” responde a la aspiración de configurar una auténtica “comunidad de aprendizaje”, en el sentido más clásico de la expresión, que Elboj (2002: 9) define como “un proyecto de transformación social y cultural de un centro educativo y de su entorno, para conseguir una sociedad de la información para todas las personas, basada en el aprendizaje dialógico, mediante la educación participativa de la comunidad que se concreta en todos sus espacios, incluida el aula”.

En atención a estas y otras posibles definiciones, observamos que **la acción urbana demanda nuevos modos de concebir el papel de la educación y de la escuela**, de modo tal que la ciudad se dote a sí misma de un sistema formativo que eduque en los valores cívicos que hoy en día se consideran imprescindibles para la convivencia y la cohesión social. A tal fin, Ciudad Educadora y Comunidad Educativa han de ser ámbitos de interdependencia y de influencia recíproca, como muestra la gráfica adjunta, y según lo que Subirats (2002: 48) denomina escuela-comunidad, o “centros caracterizados tanto por una fuerte implantación en el territorio y por una activa

aceptación de la diversidad social del mismo, como por una fuerte identificación de sus componentes con un proyecto de centro bien definido”.

**Representación gráfica 4: Marco interpretativo de la Ciudad educadora**



Elaboración propia.

## 2.2 Los Proyectos Educativos de Ciudad

Más allá de la reflexión en torno a los enfoques pedagógicos coherentes con los principios de la Ciudad Educadora, es en los Proyectos Educativos de Ciudad donde entendemos que mejor se concretan los principios filosóficos-conceptuales de esta idea. Trilla (1999: 45) define el Proyecto Educativo de Ciudad (PEC) como:

“el conjunto de opciones básicas, principios rectores, objetivos y líneas prioritarias de actuación, establecidos mediante un amplio proceso participativo que ha de presidir y guiar la definición y

puesta en práctica de políticas educativas en el ámbito de la ciudad, dirigidas a afrontar con garantías de éxito desde una perspectiva progresista los retos que, en el ámbito de la educación, plantea la nueva sociedad de la información, del conocimiento y del aprendizaje en este final de siglo”.

Por su parte, Bosch (1998) los considera una propuesta de valores, que de un lado, promociona los valores compartidos, asumidos como positivos y deseables; de otro, se posiciona respecto a aquellos valores controvertidos; y, por último, incide en los contravalores que entran en conflicto con los principios democráticos. Otros autores valoran sobre todo **el rol social la educación como un proceso de responsabilidad compartida** (Mampel, Petit, & Badosa, 2002: 200), definiéndolos así como “planes estratégicos que ayuden a determinar las necesidades educativas de la ciudad y a proyectar y priorizar líneas de actuación para un futuro inmediato, intentando siempre el consenso amplio de los sectores y actores más relevantes de la ciudad como única garantía de hacerlo efectivo”. Por su parte, Gomá (Subirats, 2002: 87), al acentuar algunas de las características más notables de los PEC, destaca que este tipo de proyectos se plantean dos mecanismos básicos de innovación pedagógica: una, en clave interna, que alude al gobierno de **la transversalidad educativa en las políticas municipales**; la otra, en clave externa, que se refiere al impulso de **las relaciones entre ciudad y educación**, por medio de prácticas que impliquen a todos los agentes de la comunidad. En este sentido, la lógica de los PEC provoca un triple desbordamiento educativo del marco escolar: hacia otros ámbitos municipales, hacia otros espacios educativos y hacia otros tiempos del ciclo vital, propiciando así una educación en todo momento y lugar, proyectada a lo largo de la vida. De manera concreta, se nos dice que los Proyectos Educativos de Ciudad plantean cuatro grandes objetivos (Blanco & Gomà, 2002):

- incidir desde el gobierno local sobre la calidad de la red escolar;
- consolidar las dimensiones emergentes del sistema educativo (por ejemplo, el tramo de edad 0-3 o la formación ocupacional);
- liderar y coordinar estratégicamente, desde el gobierno local, toda la oferta formativa pública sobre el territorio;
- impulsar la dimensión educativa de todo un amplio abanico de iniciativas y propuestas ciudadanas.

Los Proyectos Educativos de Ciudad son, por tanto, **planes estratégicos para el desarrollo educativo urbano**, que sitúan a la educación entre las prioridades de la agenda municipal. Como tales planes estratégicos, contienen una serie de líneas que articulan los modos de hacer educación para mejorar el estado de la ciudad y de sus ciudadanos. Por ejemplo, el nuevo PEC de la ciudad de Barcelona (Instituto Municipal de Educación, 2004), se ha propuesto alcanzar los objetivos de:

- Profundizar en la dimensión social y comunitaria de la educación promoviendo un compromiso estable de los agentes sociales en distritos y barrios.
- Desarrollar las acciones adecuadas para mejorar la igualdad de oportunidades frente a los cambios tecnológicos, económicos, sociales, culturales e institucionales.
- Adecuar las diversas formas de Formación Profesional a las necesidades del entorno productivo de la región metropolitana.
- Promover una ciudadanía activa, crítica, responsable y abierta a la diversidad.
- Formar a la ciudadanía en el uso sostenible de los recursos y promocionar un ecosistema urbano integrado que mejore la calidad de vida de las personas.
- Capacitar las personas para la innovación y la gestión de los conocimientos en todos los campos de las ciencias, la cultura y las tecnologías.
- Aprovechar las oportunidades que ofrece la Carta Municipal para mejorar la gestión, la planificación y la cualificación del sistema educativo.

En términos generales, cabe afirmar que los PEC suponen **una oportunidad para trabajar la educación desde una perspectiva transversal y transformadora**, aunque hay quien considera que –en la práctica– no han sido del todo aprovechados, pues todavía existe una gran distancia entre un discurso teórico de muy amplias miras y los resultados de las experiencias analizadas. Por ejemplo, Civís et al. (2007: 20) señala que al no conseguir vertebrar la coordinación todos los sistemas de educación-formación existentes en la ciudad, “acaban resultando iniciativas de intención integradora pero que en su puesta en práctica llegan a ser excesivamente compartimentadas y, en términos generales, no consiguen óptimamente el objetivo de la transversalización de la acción socioeducativa”.

También desde un sentido evaluativo, en el trabajo de Alegre (2005) se señala que, a menudo, **los PEC adolecen de una serie de dificultades que conviene subsanar**. En concreto, se indica que son documentos difíciles de comprender, que retraen la participación de la ciudadanía, al presentar diagnósticos excesivamente técnicos, con un

nivel de concreción de las propuestas que también es reducido y cuya incidencia en la vida de la gente, por consiguiente, es bastante exigua. De hecho, su continuidad y prolongación parece verse altamente condicionada por una voluntad política dependiente de los procesos electorales, tanto o más que por la carencia de recursos que se necesitarían para llevarlos a cabo. Por eso, a menudo se dice que los Proyectos Educativos de Ciudad viven a merced del Ayuntamiento y de unas cuantas entidades que participan de manera corporativa, instrumentalizando la ocasión para extraer otro tipo de beneficios sociales, distintos de los logros educativos inicialmente previstos o declarados. En resumen, el PEC tiene dificultades no sólo en ser un proyecto de ciudad, sino en ser, ante todo, un proyecto ciudadano.

Por su parte, Blanco y Gomà (2002), al analizar el estado de la cuestión desde una perspectiva valorativa, en correspondencia con las anteriores aportaciones, consideraron que los PEC son:

- Proyectos de innovación, con una importante capacidad para repensar las realidades educativas desde nuevas perspectivas.
- Con una relativa capacidad para impulsar redes de relaciones de confianza y cooperación entre la diversidad de actores que convoca.
- Con una participación moderada por parte de la ciudadanía.
- Con el claro propósito de globalizar y transversalizar la educación en las políticas públicas locales.
- Con rendimientos reducidos sustantivos todavía insuficientes en cuanto a la transformación sustantiva de las condiciones concretas y reales de vida de la gente.

En consecuencia, concretar los objetivos en realidades es uno de los grandes retos de los denominados PEC de segunda generación, que se proponen convertirse en proyectos realmente operativos, con una (mayor) capacidad efectiva para incidir en la transformación de la vida local. En este sentido, Alegre (2005) identifica como principales **factores a mejorar en el desarrollo de los PEC** los siguientes: la predisposición política, la transversalización del quehacer educativo-social, la capacidad de pilotaje del *staff* técnico y el trabajo en red de naturaleza intermunicipal. Teniendo en cuenta estos elementos, el actual estado de los PEC queda analizado en el siguiente cuadro DAFO.

**Tabla 4: Estado de los Proyectos Educativos de Ciudad en Cataluña**

DEBILIDADES	AMENAZAS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Escaso liderazgo político Escaso liderazgo técnico Baja transversalidad de la política municipal Falta de recursos Inadecuación de los instrumentos técnicos	Distanciamiento entre el discurso y la acción Grado de estabilidad a medio y largo plazo Aparición de nuevas desigualdades, brechas, exclusiones, neo-analfabetismos	Nivel de capacidad de acometer actuaciones concretas Grado de implicación de los colectivos tradicionalmente más alejados de las instituciones Elevada utilidad de los PEC como la punta de lanza de las políticas participativas	La participación social y ciudadana La red de municipios comprometidos con la educación La experiencia acumulada en los PEC de primera generación La consolidación de un favor movimiento cívico a de la educación

Fuente: Alegre (2005).

Con todo, a pesar de las dificultades y flaquezas identificadas, pensamos que estos proyectos constituyen una ocasión feliz para desarrollar procesos de aprendizaje comunitario. Aunque en ocasiones apenas reúnan una participación testimonial, obstaculizada por la falta de hábitos participativos y el desconocimiento entre los actores sociales o la puesta en cuestión de la credibilidad de su liderazgo, la “sola” presencia de los PEC da idea del tipo de ciudad que se quiere.

En este sentido, su realización y cumplimiento facilita que las entidades ciudadanas sean cada vez sean más conscientes de la capacidad educadora de la ciudad, además de propiciar la realización de acciones concretas, en algunos casos avanzando en la coordinación escuela-entorno, y en otros contribuyendo a generar una dinámica social más abierta y participativa. Por lo cual, son proyectos de cohesión comunitaria, de integración urbana, de reanimación cívica de las ciudades. En último término, **los PEC son una oportunidad para generar dinámicas de participación colectiva**, que permiten debatir sobre los valores que se quieren para la comunidad.

### **2.3 La agenda educativa urbana**

Sin descargar de razón a los autores que se han ido citando, no es menos cierto que el análisis de las prácticas asociadas a los proyectos de las ciudades educadoras ha deparado un recorrido desigual, donde conviven ciertas iniciativas de especial relevancia con otras realizaciones que no se ven acompañadas de la misma suerte, evidenciando la necesidad de transitar “de las retóricas a los proyectos” (Trilla, 1999).

No en vano, la condición de “Ciudad Educadora” como una seña de identidad prometía mucho, pero comprometía a poco, o a menos de lo que sería deseable.

Al respecto, conviene recordar que no sólo se trata de implantar proyectos educativos en las ciudades, sino que para responder a la idea de “Ciudad Educadora” deberán ser proyectos que en verdad satisfagan una serie de exigencias. En el seminario *Las ciudades que se educan* (Diputació de Barcelona, 1999), que tuvo lugar en la ciudad condal, encontramos que esos proyectos se caracterizarían por responder a los criterios de:

- *globalidad*: en cuanto a los sectores de población a los que se dirigen y los territorios sobre los cuales inciden;
- *integración*: tendiendo a rehusar una excesiva segmentación o especialización de los lugares, las funciones y los destinatarios;
- *contextualización-transferibilidad*: siendo genuinos en sus planteamientos, a partir de la propia realidad, aunque no por eso se cierran a experiencias ajenas o a exportar la propia, no renunciando a una cierta vocación de universalidad;
- *transversalidad*: en referencia a los contenidos de los proyectos, tendiendo a la interdisciplinariedad y a abarcar ámbitos temáticos variados;
- *permeabilidad institucional*: tendiendo a acoger simultáneamente actuaciones sobre todos los sectores educativos e incluso a combinarlos entre sí;
- *formación cívica*: independientemente de sus contenidos específicos, procurando integrar un propósito de formación de la ciudadanía en los valores cívicos y democráticos;
- *interdepartamentalidad*: tratando de activar la vinculación del mayor número de áreas de la administración, aun cuando podrían limitarse a los departamentos o a las áreas específicamente educativas;
- *participación*: facilitando y animando la máxima participación ciudadana posible, desde el mismo proceso de gestación del proyecto;
- *compensación*: siendo especialmente beligerantes a favor de la igualdad de oportunidades y de la redistribución de los recursos educativos.

Por nuestra parte, con estos y/o con otros criterios, entendemos que conviene revisar si los municipios están o no están consiguiendo satisfacer, de manera efectiva, los compromisos adquiridos al subscribir los principios de la Ciudad Educadora. Esto significa contrastar los proyectos con las realidades, verificando si la iniciativa educativa local ha conseguido estrechar la distancia entre el actual estado municipal de la cuestión educativa y las expectativas que sobre ella existen.

A tal fin, cabe observar cuáles son las orientaciones que adoptan las experiencias de pedagogía urbana, para lo que puede recurrirse al análisis del *Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras* (<http://w10.bcn.es/APPS/edubidce/>). La explotación de esta base de datos fue realizada durante el primer trimestre del año 2008, cuando el registro contaba con un total de 687 experiencias realizadas en ciudades de 13 países diferentes, distribuidas tal como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 5: Experiencias de Ciudades Educadoras**

Ámbitos temáticos*	N	%
1. Bienestar social	334	14,9
2. Civismo y convivencia	284	12,7
3. Asociacionismo y participación	270	12,0
4. Sistema educativo	213	9,5
5. Política y administración	168	7,5
6. Formación permanente	167	7,4
7. Cultura y ocio	158	7,0
8. Información y documentación	140	6,2
9. Desarrollo personal	105	4,7
10. Medio ambiente	92	4,1
11. Arte y humanidades	86	3,8
12. Desarrollo urbano	84	3,7
13. Salud y deportes	77	3,4
14. Ciencia y tecnología	35	1,6
15. Desarrollo socioeconómico	30	1,3

\* Una misma experiencia puede estar indexada en más de un ámbito temático.

Fuente: Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras [09 de marzo de 2008].  
Elaboración propia.

Al revisar la experiencia de las Ciudades Educadoras, se observa que **las prácticas de pedagogía urbana tratan de poner a la ciudad en disposición de educar**, implicando al conjunto de la sociedad en la tarea educativa y reafirmando el compromiso de la ciudad con la formación de sus ciudadanos y ciudadanas, a fin de potenciar todos los derechos para toda la ciudadanía, con especial atención a los derechos educativos, sociales, culturales y ambientales. En este sentido, las iniciativas puestas en marcha se relacionan con alguna o varias de las líneas de trabajo que se sugieren a continuación, a modo de **una agenda 21 para la política educativa local**.

**1** Construir **una red educativa integrada**, capaz de corresponsabilizar a todos los agentes educativos de la “ciudad educadora”; vinculando a los centros educativos con las restantes instituciones que integran la trama urbana, con miras a coordinar y complementar los recursos educativos y sociales existentes en el municipio, promoviendo la colaboración, unidad y coherencia en las actuaciones que se realicen.

- 2 Fomentar **la modernización de las políticas públicas**; mediante el intercambio de experiencias y la potenciación de la transversalidad, el trabajo en red y la planificación estratégica, así como la constitución de observatorios urbanos y la realización de proyectos de investigación en colaboración con las universidades y los organismos públicos de investigación.
- 3 Dignificar **el valor comunitario y social del espacio público para cualificar la vida cotidiana**, otorgando a los espacios de la ciudad una función primordial en la tarea de construir la convivencia, mediante su valorización y rehabilitación, tanto en el plano funcional como en el económico, mejorando el diseño del entorno urbanístico, habilitando zonas verdes y calles peatonales, y garantizando la seguridad urbana en todos los entornos de dominio público.
- 4 Garantizar **la igualdad de condiciones** en el acceso a todo tipo de bienes y servicios públicos disponibles en el entorno, cohesionando los territorios con políticas de proximidad y medidas de descentralización que permitan ofrecer una cobertura universal de los recursos, las infraestructuras y los equipamientos.
- 5 Orientar a la infancia y la adolescencia para que pueda aprovechar toda **la oferta educativa, cultural, deportiva, asistencial y sanitaria** existente en la ciudad, articulando además una red de protección de menores que funcione a tiempo completo, garantizando la extensión de la cobertura escolar mediante la puesta en funcionamiento de la etapa de 0 a 3 años y de los programas de actividades extraescolares.
- 6 Contribuir al desarrollo de **los procesos de integración educativa**, desde las oficinas de escolarización y los programas habilitados al efecto para combatir el absentismo escolar en el tramo de la escolaridad obligatoria; normalizando la situación del alumnado absentista, a partir del trabajo especializado de las unidades de atención a la infancia y adolescencia.
- 7 Favorecer el desarrollo de **una “ciudad saludable”**, desde prevención de los posibles riesgos asociados a las prácticas perjudiciales para la salud, y, en particular, generando una ocupación del tiempo libre que contribuya a mejorar la calidad de vida, desde claves como la educación afectivo-sexual o la lucha contra el consumo de sustancias tóxicas.
- 8 Motivar **la cohesión e integración social de la “ciudad multicultural”**, velando por el desarrollo de las libertades religiosas y ayudando a que se respete el ejercicio de las distintas confesiones, comprometiendo a la sociedad con la defensa a ultranza de la libertad y la igualdad, rechazando toda señal de discriminación por cualquier sinrazón de género, edad, etnia, creencia, orientación sexual y/o cualesquiera otros motivos contrarios a la ley.
- 9 Contribuir a **la formación integral de las personas**, potenciando las competencias cívicas y sociales de toda la ciudadanía, a través de la educación en los valores y principios democráticos; favoreciendo las relaciones entre las personas y las comunidades, así como la participación ciudadana y social en la vida pública, con miras a promover la democracia, en su doble componente representativa y participativa.

**10** Valorizar **el paisaje urbano y el hábitat de la ciudad**, preservando las reservas ambientales y el patrimonio natural, fomentando tanto el consumo responsable de los recursos como el adecuado tratamiento de los residuos, poniendo en marcha los proyectos de las *Agendas 21* y la participación ciudadana en la gestión ambiental de la “ciudad sostenible”.

**11** Favorecer **la conciliación de la vida laboral, familiar y personal**, armonizando la gestión de los usos del tiempo en la “ciudad slow”, a partir de una mejor adecuación de los horarios institucionales a los ritmos de vida de la ciudadanía; promoviendo a su vez la equidad en todos los ámbitos de la vida, y, en particular, la igualdad entre hombres y mujeres en los contextos escolares y laborales, así como en la vida doméstica; fomentando la autonomía personal y comprometiendo la corresponsabilidad en las tareas compartidas, desde la educación familiar y el apoyo a las asociaciones y escuelas de madres y padres.

**12** Fomentar **el derecho a la cultura**, impulsando las políticas culturales de protección y promoción del patrimonio cultural, y aquéllas otras de fomento las artes musicales, escénicas, plásticas y audiovisuales; haciendo lo propio con la animación a la lectura y con la promoción del libro y de las bibliotecas; estimulando la creatividad ciudadana y la práctica de unos hábitos culturales que susciten el desarrollo personal y colectivo de las personas y los grupos; siempre con miras a incrementar el sentimiento de pertenencia a la ciudad y a cada una de sus unidades vecinales, con el debido sentido de la responsabilidad hacia el patrimonio material e inmaterial de la “ciudad creativa”.

**13** Promover la construcción de **una “ciudad inclusiva”**, eliminando cualquier tipo de barrera que limite o reduzca la autonomía personal y, en consecuencia, vulnere los derechos de accesibilidad universal de las personas con discapacidad; prestando la atención domiciliaria debida a quienes permanecen la mayor parte de su tiempo en el interior de sus viviendas, por distintos motivos de enfermedad o dependencia; desarrollando en su beneficio los programas de servicio a domicilio para un desarrollo normalizado de la vida cotidiana, al tiempo que se introducen alternativas pedagógicas y terapéuticas en las etapas de hospitalización.

**14** Ayudar a mejorar el rendimiento académico de **los escolares**, en el caso de las enseñanzas no universitarias, y ayudar también a las instituciones de Educación Superior a que desempeñen sus funciones de docencia, investigación y extensión universitaria; supliendo las carencias materiales existentes para que todos puedan cursar sus estudios en mejores condiciones, mediante becas y ayudas escolares de comedor y transporte que contribuyan al pleno aprovechamiento de las opciones educativas y culturales reunidas en la ciudad.

**15** Promover **el diálogo intercultural y la cultura de la paz**, asentando el desarrollo de la “ciudad por los derechos humanos” en el respeto a la diversidad cultural; combatiendo los prejuicios y estereotipos sociales de cualquier tipo, brindando en todo momento los debidos soportes de apoyo psicológico y seguridad personal a quienes así lo precisen; y atendiendo a las personas privadas de libertad, desplazadas y en situación de calle.

**16** Hacer de la ciudad **un proyecto solidario** con la justicia social, mediante el hermanamiento de ciudades y los programas de cooperación al desarrollo, emprendiendo de igual modo distintas iniciativas de movilidad, intercambio, apadrinamiento y acogida; e incentivando la creación y multiplicación de las reservas

capital social, a través de una cultura de la participación favorecedora del derecho de asociación y de la práctica del voluntariado, que profundice en la creación de redes de ciudadanía con un reconocido liderazgo social.

**17** Preparar a los ciudadanos para **el mercado de trabajo** desde la formación profesional y ocupacional, mejorando sus habilitaciones y competencias para la inserción laboral, ofreciendo servicios de orientación profesional, facilitando tanto la primera transición al empleo como la adquisición y el mantenimiento de nuevas ocupaciones, combatiendo la exclusión social, la inactividad laboral y el desempleo; y, en todo caso, promoviendo el desarrollo económico de la ciudad, mediante la diseminación de la cultura emprendedora y el apoyo a la iniciativa privada, así como descubriendo nuevos yacimientos de empleo que permitan el incremento de la ocupación, y que además contribuyan a la prestación de los servicios necesarios para la ciudad, convirtiéndose así en un verdadero motor de su desarrollo económico.

**18** Facilitar la realización de **las transiciones a lo largo de la vida**, ayudando a las personas mayores a extraer el máximo provecho de su existencia, al contemplar su participación en Universidades Populares que les reporten vida social y cultural, al tiempo que favorezcan su plena alfabetización en los lenguajes necesarios para el nuevo milenio, abriendo canales de comunicación y diálogo social e intergeneracional para la búsqueda de proyectos comunes entre personas y grupos sociales de distintas edades.

**19** Introducir **la pedagogía urbana en el currículo escolar**, realizando propuestas innovadoras, concebidas desde la perspectiva educativa del trabajo social en la comunidad, que promuevan la práctica simultánea de aprendizaje y servicio, combinando los procesos formativos con la ayuda a la comunidad.

**20** Ofrecer redes y servicios de **información a la ciudadanía**, aprovechando las ventajas de la sociedad red, alfabetizando a la población en el manejo de las tecnologías de la información y la comunicación en la ciudad; y prestando además los derechos electrónicos que las Administraciones Públicas deben de garantizar, al tiempo que se reducen las brechas digitales y las inequidades en la distribución de los servicios de acceso y uso de las nuevas -o no tan «nuevas»- tecnologías.

**21** Favorecer **la seguridad urbana**, atendiendo a la educación vial de peatones y conductores, facilitando el uso del transporte público, así como de la accesibilidad, la seguridad vial y la movilidad urbana, descongestionando las arterias de la ciudad y reduciendo las tasas de accidentalidad en la vía pública, a partir de la implementación de los carriles bici, los caminos escolares, las redes de transporte público, los estacionamientos compartidos, etc.

### 3 Las plusvalías del ente municipal para la política educativa

El quehacer administrativo municipal concreta los referentes normativos, filosóficos y políticos en prácticas locales de servicio a la ciudadanía. Desde luego, entendemos que su acción está mediada por las opciones políticas que establecen las prioridades de gobierno, dentro del debido marco competencial. Pero, en paralelo, consideramos que **el funcionamiento del gobierno local posee su propia entidad e identidad administrativa**, según se revisará a continuación, destacando las plusvalías que ofrece el Municipio para el desarrollo de la acción socioeducativa.

Para ello, en primer lugar se traza una breve evolución del desarrollo administrativo durante las tres últimas décadas de democracia local. Se observa así que los municipios han ido ampliando la cobertura de sus servicios, transitando desde la atención a las necesidades más básicas de la población hacia la oferta de bienes que reportan mayor calidad de vida. Entre otros ejemplos, aludiremos aquí el notable crecimiento de la red educativa escolar y la progresiva multiplicación de programas educativos.

Este recorrido nos conduce a una renovación tanto del lenguaje como de las prácticas locales. La aparición de conceptos como “transversalidad”, “trabajo integrado”, “planificación estratégica”, “participación ciudadana”, etc. asienta las condiciones para transitar desde un gobierno *gerencial* a un gobierno de carácter *relacional*, abierto a la interdependencia, al diálogo público-privado, a la cooperación y, en general, a todo cuanto supone corresponsabilizar a toda la comunidad en el desarrollo del territorio, situando la acción de los agentes socioeducativos en el centro de las políticas públicas de bienestar, por su capacidad para articular, integrar y dar sentido a las diferentes esferas del desarrollo local y comunitario.

Seguidamente, se toman en consideración las nuevas tendencias hacia la modernización de las administraciones públicas locales, atendiendo de manera especial a las exigencias que introducen los paradigmas de la evaluación y calidad de los servicios públicos y el buen gobierno, y proponiendo una actitud servicial más centrada en las personas, en sus necesidades y sus demandas.

Por último, al reunir todos estos elementos bajo la perspectiva administrativo-gerencial, se quiere señalar que, para cumplir con sus responsabilidades educativas, los gobiernos locales necesitan, no sólo de un referente filosófico-conceptual que oriente y acompañe

su actuación, sino también del saber operacional que permita hacerlas efectivas. De ahí que, una vez establecidas las obligaciones y trazadas las finalidades, nos preocupemos ahora por el mejor modo de llevarlas a cabo, queriendo conocer cómo funcionan los Municipios, y sobre todo cómo han de funcionar de acuerdo con los principios de su condición educadora. Al respecto, observaremos que una administración municipal moderna ofrece un gran número de plusvalías, derivadas de sus prácticas de proximidad, descentralización, trabajo en red, planificación estratégica, cooperación, partenariado, participación social, corresponsabilidad, etc. Lo cual abre nuevas posibilidades para ampliar los significados y contenidos de una *Administración Educativa Local*. Para ilustrarlo, pondremos fin a este apartado con una representación gráfica de todos estos elementos circunscritos al territorio municipal.

### **3.1 El desarrollo administrativo local en la etapa democrática**

Tres décadas de democracia municipal son años más que suficientes para historiar **el desarrollo institucional de los poderes públicos locales**. De los primeros momentos de la transición, sabemos que los Ayuntamientos se encontraron con la necesidad de resolver un gran número de urgencias, teniendo que asumir la tarea de ofrecer más servicios de los inicialmente previstos por los legisladores. Los municipios procuraron ofrecer **una cobertura universal de las prestaciones básicas**, atendiendo a las demandas más apremiantes y preocupándose por el acceso a las redes de comunicación, saneamiento, alumbrado, etc. Algo que tuvieron que realizar sin contar con un verdadero marco competencial de atribuciones, ni disponer de la suficiente capacidad humana para actuar de manera conjunta. Por ello, las actuaciones municipales de aquellos años fueron el resultado de **una relativa arbitrariedad**, que trataba de atender a las exigencias del momento, pero que lo hacía desde una desigual coordinación e institucionalización de sus programas y servicios específicos, predominando la sectorialización y el trabajo fragmentado.

Con posterioridad, la expansión económica posibilitó **el primer gran crecimiento urbanístico de las ciudades** y la construcción de las infraestructuras necesarias para trazar una arquitectura urbana capaz de absorber el notable *boom* demográfico. Son momentos de franca bonanza para la extensión de la red educativa local, no sólo porque

la situación económica permitiría la realización de importantes mejoras en el parque escolar, sino también porque se dio inicio a los programas comunitarios, organizados por modalidades de intervención y temáticas sectoriales. Aunque los servicios todavía resultaban considerablemente endeblados, comenzaron a ofertarse actividades de extensión escolar que complementaban las enseñanzas de los centros. Estos avances estuvieron facilitados por la consolidación de los primeros modelos de coordinación, descentralización y zonificación de los servicios y por la llegada de una ordenación competencial que permitió dar una primera respuesta institucional a las nuevas realidades. En este sentido, era razonable que, a pesar de las importantes dificultades existentes en muchos municipios, muy especialmente en los de menor tamaño, se fuera propiciando **una relativa racionalización de la función administrativa**, gracias a las mejoras operadas en la coordinación de los programas y a una progresiva territorialización de las acciones.

A principios de los años 90, este crecimiento se vio ligeramente interrumpido por **la crisis de las haciendas locales** que se extiende hasta la actualidad, aumentando la preocupación por la *eficacia* y la *eficiencia* de la acción de gobierno. Desde entonces, todo parece indicar que las haciendas locales se encuentran al borde del colapso y que existe una importante presión fiscal para reducir el déficit público, obligando a los gestores locales a actuar con **una mayor austeridad en el funcionamiento administrativo**. No en vano, la falta de correspondencia entre la capacidad recaudatoria y el coste de los servicios se manifiesta en un raquitismo presupuestario estructural, que no acompaña la asunción de las competencias locales con los recursos necesarios para financiarlas, dificultando la respuesta a las demandas de la ciudadanía, cada vez más numerosas y más diversificadas. Así, hacia el final del siglo XX, se había producido ya un total desplome del modelo de administración burocrática, caracterizado por: la autosuficiencia y el monopolio de los recursos, la uniformidad en la prestación de los servicios públicos, la permanente estabilidad en su funcionamiento, una estricta rigidez organizativa, el profesionalismo asentado en la división funcional de la administración, la desresponsabilización amparada en los vacíos legales y el reglamentismo que ha hecho de los aspectos formales su principal terreno de juego (López Campos, 1998).

El cuestionamiento de la legitimidad política fuerza entonces a los gestores locales a abandonar el modelo de administración *omnipresente* y *omnipotente*. Al tiempo que

obliga a repensar la gestión municipal, dando lugar a importantes debates que reclaman **la necesidad de reordenar las incumbencias de las administraciones más próximas al ciudadano**, en un sistema de cooperación interinstitucional con otras instancias. Parece que ya nadie se considera capaz de emprender acciones en solitario y, consecuentemente, se exige al gobierno municipal la búsqueda de alianzas, compromisos y colaboraciones con otras Administraciones, con la sociedad civil y con el sector mercantil. Se trata de compartir la responsabilidad entre ayuntamientos, empresarios, sindicatos, asociaciones, etc., propiciando una relación alternativa entre *lo público y lo privado*. De esta función cooperativa existen hoy ejemplos concretos, como **la proliferación de un amplio número de asociaciones, federaciones y redes de ciudades** que han contribuido a avanzar en los distintos compromisos de las políticas urbanas, facilitando mecanismos adecuados para promover los compromisos que subscriben, articulando su acción con las iniciativas llevadas a cabo por otros gobiernos locales y reforzando el diálogo entre las ciudades mediante la difusión y el intercambio de información.

Las nuevas realidades dan lugar al inicio de una más que necesaria llegada de **las lógicas de transversalidad, interdependencia y diálogo social**, que progresivamente también van incorporando las primeras experiencias formales de **participación ciudadana** en la vida municipal, en sintonía con el auge de los modelos de **planificación estratégica** para una atención integral de las necesidades y demandas de la ciudadanía.

En el campo educativo, es el momento en el que se generaliza la constitución de los *Consejos Escolares Municipales* y comienza a perfilarse la primera generación de *Proyectos Educativos de Ciudad*. El conjunto de la comunidad educativa, principalmente a través de las *Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas* (AMPAS), amplía su participación en la gestión y prestación de servicios educativos locales; en un primer momento, con una escasa capacidad de incidir en la vida de los centros, más allá de las decisiones a tomar respecto a *las actividades extracurriculares y extraescolares*; y ya en una etapa posterior, con más posibilidades para cooperar en la definición de *los servicios complementarios de comedor y transporte escolar*. Esta ampliación de los agentes integrados en la comunidad educativa también se hace notar en la incorporación de la policía local a la vigilancia del cumplimiento de *la escolaridad obligatoria*, extendida por la LOGSE (1990) desde los catorce hasta los dieciséis años.

La propia obligatoriedad, junto a la reordenación de las etapas educativas, hizo necesaria la creación de *comisiones y oficinas municipales de escolarización*, que trabajarán para armonizar la oferta de plazas en los centros públicos. Mientras que la proyección de la educación a lo largo de la vida instó a los municipios a desarrollar iniciativas de educación y formación de personas adultas, complementando los programas de garantía social, la formación profesional y las actividades de las *Universidades Populares* con distintos tipos de ofertas culturales y de ocio.

Progresivamente, la realidad municipal fue preparándose para atender a las nuevas necesidades sociales, propiciando una mayor “interdependencia entre las políticas educativas y culturales”. Esta transformación se dejó sentir en el progresivo desplazamiento desde los llamados modelos culturales de “democratización cultural” hacia las nuevas formas de la “democracia cultural”, que -sin llegar a ser necesariamente contrapuestos- representan la complementariedad propia de una sociedad que exige no sólo la universalización del acceso a la cultura, sino la propia generalización de sus posibilidades creativas y recreativas. Por eso, como recuerda Pose (2006: 91), “el progresivo avance en la consolidación de las políticas públicas -incluidas las educativas y las culturales- y sus materializaciones prácticas, amén de la aparición de nuevas demandas sociales, provocó la lenta maduración en la organización municipal, en sus acciones, y, también, el diálogo entre los sectores culturales y educativos, tanto propios como ajenos al gobierno local”.

Así mismo, en su análisis, Caballo (2001) ha expresado que esta etapa de reestructuración administrativa favoreció **la experimentación de los modelos de compactación y la práctica de los servicios personales a la comunidad**, suponiendo un importante avance allí donde llegaron a implementarse. En todo caso, la misma autora nos previene de realizar un análisis secuencial, rígido y lineal del desarrollo de la política municipal en el período democrático. Pues, aunque se observe una relativa progresión entre unos modelos y otros, “no pretendemos afirmar que los más complejos son mejores ni que, para acceder a uno de ellos, se tenga que atravesar los modelos anteriores”. En buena medida, porque “cada uno de ellos está íntimamente relacionado con el contexto socioeconómico y político de cada municipio, con su propia estructura y dimensión; por lo que el modelo ‘ideal’ para cada Ayuntamiento tendrá que ser peculiar, singular y diferente” (Caballo, 2001: 64).

**Tabla 6: Modelos de organización municipal en el período democrático**

Nivel administrativo	Nivel prestacional	Nivel técnico	Nivel competencial
Primeros pasos benéfico-asistenciales del sistema público de bienestar (1975-)	Demanda de servicios básicos y cobertura inicial de prestaciones mínimas	Predominio del mecenazgo cultural y falta la planificación general	Debilidades normativas
Extensión arbitraria de las atribuciones municipales	Relativa universalización de los servicios prioritarios	Desigual desarrollo de la coordinación, sectorialización e institucionalización de programas específicos, con una mayor <i>democratización cultural</i>	Relativa delimitación de competencias y trabajo por objetivos
Consolidación de los primeros modelos administrativos institucionales (LRBRL 1985-1987)	Coordinación de la respuesta institucional a las nuevas realidades	Programas comunitarios, por modalidades de intervención y temáticas sectoriales	Avances normativos asociados a la descentralización y zonificación de los servicios
Reestructuración administrativa hacia la compactación de servicios (1987-1989)	Tentativa de racionalización por la vía de la coordinación administrativa	Coordinación (horizontal) de programas comunitarios y del modelo participativo	Territorialización de las acciones coherente con la planificación urbana
Inicio de la transversalidad municipal y diálogo interadministrativo	Servicios personales a la comunidad	Planificación estratégica para una atención integral de las demandas y <i>democracia cultural</i>	Diseño de potestades interdependientes
Trabajo integrado del modelo relacional	Servicios personales, compactados y cogestionados	Planificación estratégica urbana, integral y sectorial	Autonomía, responsabilidad y subsidiariedad
Paradigma del buen gobierno y la calidad de servicio público	Aseguramiento de la calidad de los servicios públicos y posible "clientelismo"	Democratización y regulación para la transparencia y legitimidad	Hacia una nueva concepción y ordenación del Gobierno local

Fuentes: Caballo (2001), López Campos (1998), Serra (2004), Arenilla Sáez (2003), Blanco (2003), (2000), Brugué (1998; 2002), Gomà (2002; 1998). Reelaboración propia.

En definitiva, como se quiere mostrar en la Tabla adjunta, el ámbito local ha ido configurándose como el espacio donde la ciudadanía dispone de mejores oportunidades para participar en la vida pública, demandando el acceso a los recursos comunitarios que elevan los niveles de bienestar, en un espacio de mayor proximidad. Lo que lleva a aceptar que los gobiernos locales son los más capaces para aglutinar a todos los sectores implicados en la educación y el desarrollo local, pues son también los que mejor identifican los problemas y las iniciativas necesarias para resolverlos. No en vano, es en la geografía del barrio y del vecindario donde las políticas públicas son susceptibles de optimizar la calidad de vida de la gente, de manera que **la política territorial se convierte en una cuestión de primer orden**; a medida que el bienestar va pasando de ser una “mera” cuestión paliativa para convertirse en una demanda cada vez más personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. En paralelo, a los ámbitos centrales de gobierno les resulta cada vez más difícil responder con medidas uniformes a todas las demandas de una población menos indiferenciada y más consciente de sus necesidades y de sus derechos. Y, en consecuencia, el foco de interés se traslada hacia los niveles más próximos al ciudadano, donde **los gobiernos locales cobran un mayor protagonismo como distribuidores y descentralizadores de servicios**, entendiendo el bienestar comunitario como una nueva forma de armonizar las relaciones sociales.

A todo ello se ha referido Brugué (2002: 8), en quien nos apoyamos para resumir lo anterior en dos grandes etapas: una primera, que se correspondería con la década de los ochenta, con unos ayuntamientos muy preocupados por ordenar sus asuntos internos y poner a funcionar la maquinaria administrativa local; y una segunda, que se consolidaría a lo largo de los años noventa, donde las preocupaciones municipales se desplazaron desde el interior de las organizaciones hacia las relaciones con el entorno. Así:

“las preocupaciones de los concejales de los años ochenta se concentraban en la dimensión administrativa (una preocupación instrumental sobre como construir canales de relación), mientras que los concejales de los noventa se declaraban más interesados en asuntos de naturaleza política (como mejorar la involucración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas)”.

### **3.2 Del gobierno gerencial al gobierno relacional**

Las nuevas reivindicaciones ciudadanas de los años noventa trajeron consigo otro modo de operar en el territorio, representado en la literatura anglosajona como **el paso del *government* a la *governance***. Aunque a veces se señala esta idea con el nombre de “gobernanza”, Brugué (1998) indica que en castellano no existe una traducción adecuada para este neologismo. A su juicio cabría interpretarlo como la imposibilidad de un gobierno monopolista frente a la necesidad de otro relacional. Por su parte, para Alguacil (2003), este nuevo modelo requiere la aplicación de los siguientes principios:

- *el principio de integración*, superando la fragmentación administrativa y asociativa;
- *el principio de cooperación y de consenso*, buscando ampliar las alianzas;
- *el principio de precaución*, atendiendo a la incidencia de las acciones a largo plazo;
- *el principio de balance social*, considerando la evaluación de los pros y los contras;
- *el principio de flexibilidad*, capacitando a la administración para su adaptación al cambio;
- *el principio de subsidiariedad*, formando en la corresponsabilidad de todos para garantizar el máximo bienestar posible.

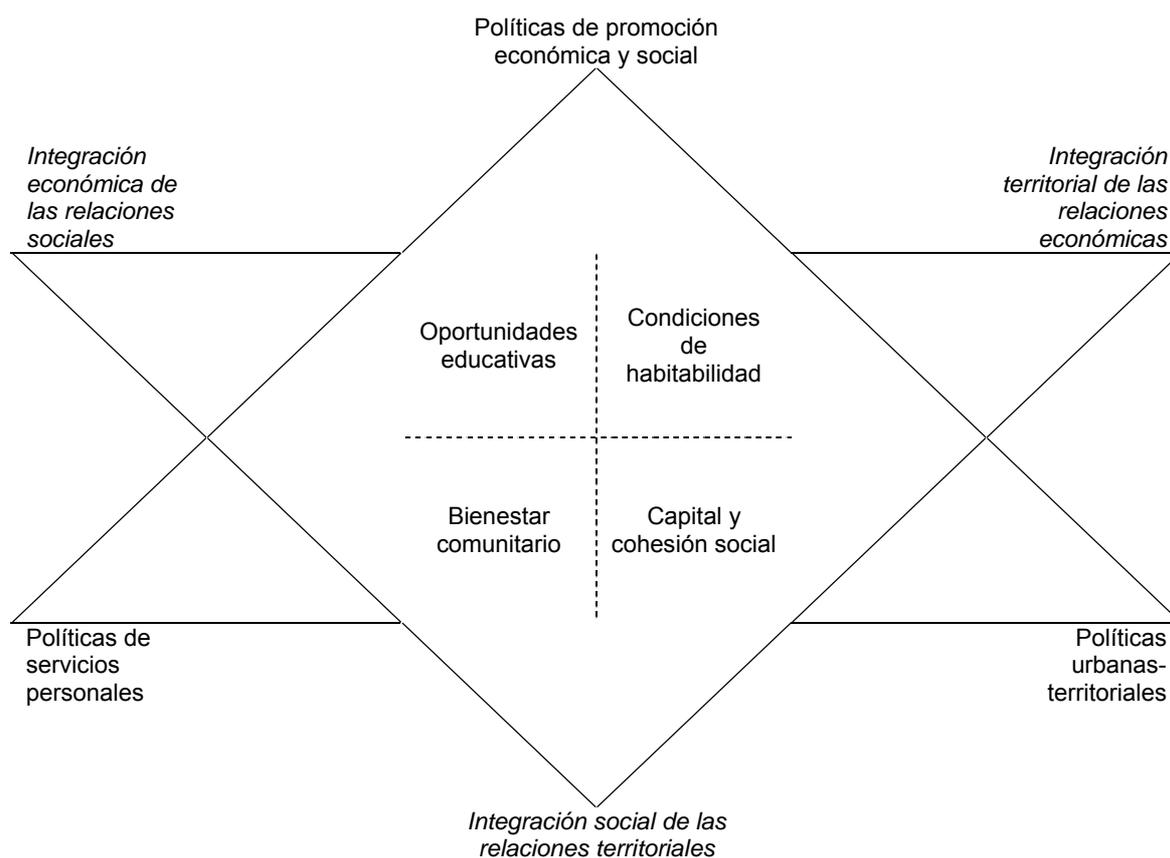
En esta misma línea, Subirats (2006) ha caracterizado al ámbito local como **un nuevo espacio de “gobernanación”**, que responde más propiamente a una perspectiva de colaboración, reuniendo los siguientes trazos:

- la visión relacional del poder y de sus procesos y resultados;
- la existencia de dependencias mutuas entre los actores a la hora de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados;
- una cierta institucionalización, es decir, un marco de interacciones más o menos estables;
- una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno, con las que se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores.

En la cuestión educativa, este modelo de gestión relacional adoptaría una serie de formas de gobierno que Collet (2004) equipara con la organización de iniciativas de diversa naturaleza, la participación en redes locales formalmente constituidas, el apoyo a las actuaciones de los agentes educativos locales, la planificación de la acción municipal, así como su evaluación y seguimiento, la gestión de la oferta y demanda educativo-formativa, la prestación de servicios públicos, la oferta de equipamientos, la cesión de recursos y, finalmente, la gestión integrada de los asuntos de interés colectivo para llevar a buen término la resolución de los problemas.

A lo que cabe añadir la concepción municipalista de **la cuestión educativa como una tarea integrada y transversal**, presente en el conjunto de las políticas locales, situando en todas ellas la centralidad de los roles socioeducativos de la ciudad como elementos de bienestar comunitario. Algo que pone de manifiesto su capacidad para hacer de la política educativa una esfera de integración, interrelación e interdependencia de la totalidad de las políticas públicas a favor del bienestar social y de la cohesión comunitaria, promovidas por un desarrollo económico y social que garantice unas ciertas condiciones de habitabilidad. A tal fin, se trataría de incorporar a la agenda política local **una orientación pedagógica como administración educadora**.

**Representación gráfica 5: Esferas de integración de las políticas públicas locales**



Fuente: Brugué (1998). Reelaboración propia.

En este sentido, para que la educación pueda ser una esfera de integración de las políticas públicas locales, conviene tener presente que **transversalidad y trabajo en red son dos notas inseparables de la lógica relacional del municipio.**

Respecto a lo primero, Serra (2004) presenta *la transversalidad* como una de las innovaciones locales cuya función es la de aumentar la capacidad de actuación de las organizaciones para hacer frente a nuevas problemáticas que ya no son abordables desde los enfoques clásicos. En este sentido, “la transversalidad surge de la confrontación entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y de las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por el otro”. En consecuencia, la lógica de la transversalidad intenta dar respuesta a la necesidad de incorporar nuevos enfoques que no encajan en las estructuras organizativas verticales o sectoriales, procurando que todas ellas compartan la consecución de algún objetivo común que no es específico de ninguna unidad en particular.

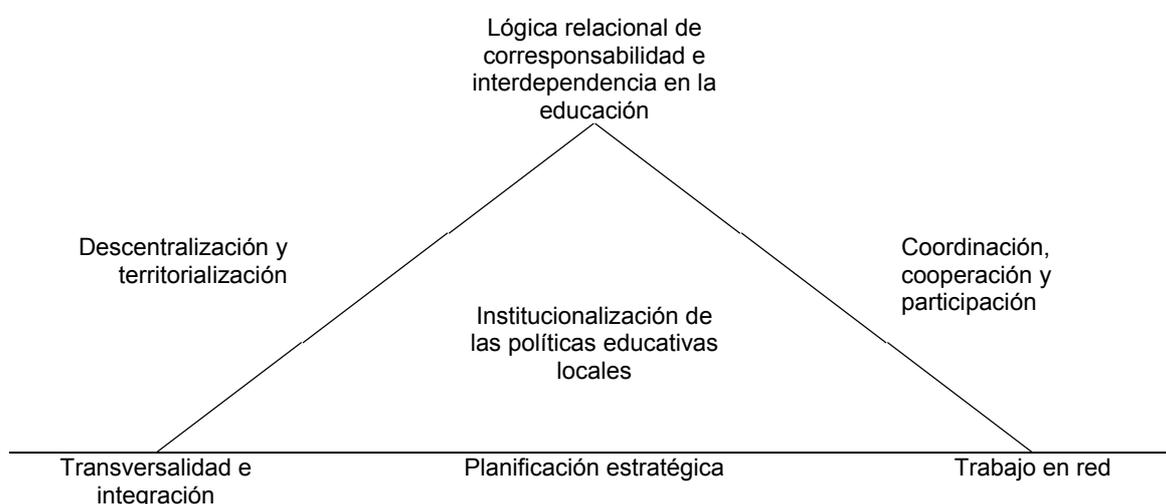
Por otra parte, Subirats (2006) caracteriza *el trabajo integrado* en educación con los principios de corresponsabilidad y compromiso mutuo, participación y constructivismo, pluralidad e integralidad, cooperación e interdependencia, proactividad y protección, proximidad, racionalidad y transparencia. Unos criterios que parecen estar ligados a la acción del municipio para conseguir construir una serie de referentes compartidos, para reconocer a los agentes socioeducativos como interlocutores, para reorientar la cultura organizativa y administrativa hacia la superación de las tradicionales dinámicas de fragmentación y segmentación, para la mayor vinculación de las políticas con las especificidades del territorio, para la estabilidad de los proyectos educativos y la institucionalización de sus logros, y, en definitiva, para la propia puesta en valor del trabajo integrado.

A tenor de lo dicho, todo indica que las respuestas de los modelos teóricos están muy por delante de las prácticas que se realizan en la vida local. De hecho, muchas de estas formas de entender la acción educativa municipal todavía no han traspasado la rigidez de las estructuras burocráticas que caracterizan a la gran mayoría de los Ayuntamientos españoles. Máxime, si tomamos en consideración que, tal y como señalan -una y otra vez- las encuestas del *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS), la mayoría de los españoles coincide en señalar que los servicios públicos serían mejorables si el Estado administrase mejor los impuestos que recauda. Pero, cuando menos, la urgencia de su

modernización se evidencia en las nuevas exigencias de una ciudadanía más conocedora de su condición de contribuyente, transformando el contexto en el que las Administraciones Públicas desarrollan su actividad. La cuestión esencial reside en definir el sentido de esa nueva orientación, porque al parecer “los expertos en asuntos públicos no se ponen de acuerdo en cuál debe ser este futuro, o presente inmediato de las administraciones públicas, ni cuales son los caminos a emprender” (López Campos, 1998: 10). Así:

“Para unos se trata de reformar, en lo posible, la lógica weberiana del modelo burocrático (son los neoweberianos). Para otros se trata de construir un modelo totalmente alternativo (son los denominados postburocráticos), en este grupo se integran los patrocinadores de la Nueva Gestión Pública (NGP). Finalmente existe una tercera corriente que patrocinan la denominada Orientación al Servicio Público (PSO, que es un acrónimo de Public Service Orientation); éstos, sin negar algunos de los diagnósticos o propuestas de las anteriores corrientes, critican su falta de interés ante el déficit democrático del modelo burocrático”.

#### Representación gráfica 6: Claves para una estrategia educativa local



Elaboración propia.

### **3.3 La modernización y la calidad en la Administración Local**

Respecto a cómo deberían modernizarse las Administraciones Públicas, además del ya referido *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005), cabe recordar el otro *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos*, promovido por el Ministerio de Administraciones Públicas (2000), donde se situaba a la ciudadanía en el centro de una nueva administración, más “sencilla”, “ágil”, “eficaz”, “eficiente”, “receptiva”, etc.; una administración donde predominase “el control”, “la legalidad”, “la transparencia”, “la imparcialidad”, “la integridad”, “la independencia”, “la personalización”, etc. En definitiva, **una administración servicial y responsable**, comprometida con la ciudadanía, sus derechos y sus necesidades, que se distinga por disponer de una forma de pensar la realidad, una cultura básica de sus valores, una organización acorde con sus exigencias, un aprendizaje derivado de la experiencia y una gestión del conocimiento orientada a la mejora.

En esta misma línea, claramente orientada hacia el aseguramiento de la calidad en la acción pública, cabe situar la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Y, asimismo, el *Programa Nacional de Reformas* (2006-2010), aprobado el 13 de octubre de 2005 en Consejo de Ministros, proponiéndose en el quinto de sus siete ejes: dotar de “más competencia, mejor regulación, eficiencia de las administraciones públicas y competitividad”. Un propósito convergente con el *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*, en el que la Comisión Europea subraya que las políticas sectoriales de la Comunidad -entre otras cosas- deberían depender de las autoridades públicas próximas a los ciudadanos, mediante una serie de servicios centrados en la persona, que garanticen el disfrute efectivo de sus derechos fundamentales y un elevado nivel de protección social, reforzando la cohesión social y territorial.

Este perfil de políticas locales están muy sintonía con la más reciente evolución del sector público hacia la incorporación del paradigma del “buen gobierno” en la acción pública, por un lado; y la progresiva evaluación de los servicios públicos, por el otro. Tanto las prácticas de buen gobierno como las prácticas de evaluación se enmarcan

dentro de **la modernización e innovación administrativa correspondiente a los nuevos modelos de “gobernanza”**. Con su progresiva incorporación a los municipios se pretende mejorar el servicio a la sociedad con una mayor eficacia del sector público y un perfeccionamiento de la calidad democrática; siendo útiles a nivel político y gerencial, al observar el cumplimiento de las responsabilidades de gobierno y (tratar de) mejorar la toma de decisiones en la gestión pública.

Al respecto de los enunciados del buen gobierno, coincidimos con Rodríguez-Arana (2008: 39), al afirmar que “la formulación que debemos dar en estos tiempos a la ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuirles características ideales a los profesionales [...], sino, por el contrario, se debe ser capaz de situar de manera práctica y efectiva, en los procesos de fijación de metas y objetivos, y desde allí impregnar toda la cultura de la organización para que sea compartida por todos los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para llevar adelante la gestión cotidiana”. En este sentido se sitúan el “Código del Buen Gobierno”, aprobado por el Consejo de Ministros, el 18 de febrero de 2005; así como el “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos”, proclamado por el Consejo de Europa, “convencido de que la promoción de códigos de conducta para los representantes locales y regionales electos permitirá crear confianza entre los políticos locales y regionales y los ciudadanos”.

Sobre la evaluación de los servicios públicos, aceptando la diversidad de planteamientos y corrientes existentes en diferentes oleadas o etapas, y sin olvidar que el fin último de la evaluación es su utilidad social, la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* señala que la evaluación viene considerándose como “el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, un programa, un plan o una política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos”. A la evaluación administrativa se alude pues como una herramienta, no sólo operativa y retrospectiva, sino también estratégica y prospectiva. Así, se considera que es esencial para promover la gestión responsable de los recursos y un mayor compromiso con la calidad de los servicios públicos, no como un instrumento para *medir* y cuantificar la acción municipal sino, fundamentalmente, como el proceso de *mediar* en ella para que mejore su valoración.

La orientación de esta nueva cultura administrativa ha ido connotando la gestión pública como **una actividad de gobierno centrada en la calidad del servicio a las personas**, de la manera más eficaz y eficiente posible, haciendo un mejor uso de las capacidades locales y regionales, mediante la generalización de las prácticas de *benchmarking*, es decir, a aprender siempre de los mejores para detraer los beneficios generados al emular sus buenas prácticas, impulsando sinergias de suma positiva mediante la difusión y el intercambio, así como el estudio y la investigación de las realidades locales, conducentes a la utilización del conocimiento experto por parte de los responsables políticos.

Por lo dicho, parece razonable que la educación sea, junto a un derecho ciudadano, uno de esos servicios personales que las Administraciones Públicas deberían de proporcionar desde una actitud servicial y responsable. No en vano, retomando los principios de la Ciudad Educadora, conviene recapitular que los gobiernos locales inducen una determinada forma de entender la tarea educativa, en sus modos de organizarla, de gestionarla y de administrarla. Muy especialmente, cuando lo hacen desde una perspectiva cooperativa, convocando al conjunto de la comunidad educativa tanto en la identificación de las necesidades como en la satisfacción de las mismas. Es decir, invitando a **practicar las “políticas amigables” (*friendly policies*) de un “gobierno relacional”**, que busque de manera incondicional la complicidad de la ciudadanía para crear simpatías por el proyecto colectivo de la comunidad, comprometiendo la participación del conjunto de la sociedad en el fomento de relaciones cada vez más integradoras y solidarias con la consecución del bienestar comunitario y la calidad de vida *de todos y para todos*.

### **3.4 La educación en la nueva configuración administrativa del territorio**

Conforme hemos ido observando, a menudo se advierte que **la buena administración es aquella que sitúa a la persona en el centro de sus preocupaciones**, para hacer de la gestión pública una actuación con vocación de servicio a la ciudadanía, de manera que los responsables de la Administración desarrollen su trabajo de acuerdo a lo que la sociedad espera de ellos, proporcionando servicios que –en última instancia– faciliten y garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido, respondiendo a

cómo han de funcionar las administraciones educativas locales, cabe decir que se trata de reforzar, una vez más, la orientación de los entes municipales hacia la formación integral de los ciudadanos y las ciudadanas, velando por la salvaguarda del bien común y creando condiciones para el aprendizaje y el desarrollo humano y social.

En relación con todo ello, **el municipio ofrece plusvalías nada desdeñables para el desarrollo de la acción-intervención socioeducativa.** Desde luego porque el municipio es proximidad, es territorio, es ciudadanía; y eso siempre proporciona unas variables que de entrada son muy estimables. Pero también porque al municipio le corresponde una determinada realidad administrativa, desafiada a una continua renovación y modernización de sus políticas y prácticas de gobierno, aquí observadas desde las perspectivas personales, relacionales, transversales, integrales, etc.; en el marco de la planificación estratégica, de la descentralización, de la cooperación local, de la calidad de servicio y del buen gobierno.

Como modelos, como enfoques, como estrategias... todos los referentes anteriormente señalados se hacen necesarios ante los siguientes **desafíos** políticos que Collet (2004) traslada a la agenda educativa local:

- Transitar desde el universalismo de los derechos sociales hacia la redistribución de la justicia, y de ahí hacia la integración solidaria de las relaciones sociales como ejercicio cotidiano de los derechos.
- Construir espacios de responsabilidad compartida y compromiso mutuo respecto a preocupaciones comunes.
- Promover una mayor implicación de la amplia variedad de agentes educativo-sociales.
- Ir más allá de la complementariedad, hacia la integración y aproximación común a problemas e intereses colectivos.
- Sobrepasar los desequilibrios y las arritmias en el curso de los procesos de gestión municipal de la cosa educativa.
- Conquistar más y mayor autonomía local en materia educativa, particularmente en el campo curricular, para atender a las particularidades educativo-sociales de su entorno.
- Situar la política educativa en el lugar de centralidad que le corresponde, superando la posición residual y periférica.

En este propósito modernizador, cabe considerar que la mejora de la vida local no está exenta de dificultades, porque lejos de idealizar la actual democracia local, no

olvidamos que también existen factores que son contrarios a su desarrollo y que hasta lo cuestionan. De hecho, es bien sabido que las **dificultades** de poner en marcha proyectos educativos locales obedecen a circunstancias como:

- La excesiva rigidez del propio aparato burocrático municipal, de escasa agilidad y flexibilidad para articular nuevos modelos de funcionamiento o para buscar soluciones a los problemas de operatividad surgidos ante las nuevas realidades que se van presentando.
- La desvalorización y la falta de reconocimiento social de la labor educativa en nuestra sociedad.
- Una mayor reivindicación de las políticas educativas como factores básicos para la creación cultural.
- La dificultad de la ciudadanía para percibir la actividad educativa extraescolar como un instrumento útil para vertebrarse como comunidad.
- La imposibilidad de acotar las ciudades en espacios que tan sólo respondan a sus límites administrativos.
- La escasa andadura democrática -si la comparamos con otras democracias europeas de mayor trayectoria- de ayuntamientos que sean capaces de divisar la necesidad de destinar recursos a proyectos de dicha naturaleza.

Todas estas advertencias son coincidentes con las de Merino (2003), para quien la vida local adolece de una serie de **deficiencias** que dificultan la tarea de gobierno; a saber:

- Los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia, aunque, en cambio, reportan importantes efectos sociales y ambientales.
- La confusión, superposición y, muchas veces, escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones actuantes en un mismo territorio.
- La relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales les impide jugar el rol integrador para el cual están más capacitados.
- La no adecuación entre las estructuras políticas representativas y las dinámicas sociales del territorio.
- La existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el estatus de ciudadano y que, por su misma existencia, niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas.

Con todo, si coincidimos con Castells (1997) en que **las políticas locales son las que mejores respuestas ofrecen a las necesidades básicas de los ciudadanos**, entonces parece de sentido común que la acción socioeducativa local procure erigirse en el motor

del bienestar social y comunitario, y que lo haga sin renunciar a una gestión de sus políticas públicas acorde con los desafíos que se le presentan a la hora de educar mediante la prestación de servicios sociales y personales. Porque, como indican Brugué y Gomà (2002: 61), “el gran reto de las políticas educativas actuales es completar su dimensión social (que no puede olvidar) con la nueva dimensión personal (a la que no puede renunciar)”.

Llegados a este punto, cabe reafirmar que para articular este proceso se hace necesario que sea concebido como un acto pedagógico y social, que debe educar y educarnos a todos en nuevos valores, nuevos hábitos y nuevas prácticas, que ayuden a los distintos actores sociales a relacionarse de otra manera a como habitualmente lo venían haciendo en el clásico modelo municipalista. En este sentido, el ámbito local ha venido dando muestras de su vigoroso estado de salud, ya que es en este nivel donde se han formulado iniciativas de alto valor pedagógico y social, capaces de quebrar con la creciente tendencia al individualismo, con la desvinculación de la ciudadanía con el territorio, con el desencantamiento general ante el funcionamiento de la democracia, con el distanciamiento de la Administración Local, con la inhabilidad para el ejercicio de la participación, con la desmovilización del movimiento asociativo, etc. (Casellas López & Sola García, 2004). De hecho, aunque la participación ciudadana encuentre dificultades a la hora de identificar los instrumentos que han llevarla a la práctica, se hace imprescindible el concurso de la gente en la transformación del municipio de bienestar, con miras a superar los déficit administrativos y políticos que han acompañado a la crisis del Estado del Bienestar (Brugué & Gomà, 1998).

En definitiva se quiere subrayar que la realidad administrativa es consubstancial a toda práctica socioeducativa municipal que involucre la gestión de los servicios públicos de educación y la creación de *más y mejores* oportunidades para vivir. Pero, al mismo tiempo, se quiere decir que semejante tarea requiere de **una Administración de las personas y para la gente**. Y esto sólo puede hacerse poniendo en valor el conjunto de actores y descriptores que se citan en el ámbito local, relacionando su política, su sociedad y su economía, con la democracia, la participación y el desarrollo, para generar el tipo de capital social, cultura cívica y cohesión comunitaria que posibilitan la calidad de vida y el bienestar de todos y para todos. Porque, en última instancia, crear ciudadanía, hacer ciudad, habitar el territorio y convivir en una comunidad consiste en lograr la socialización de las relaciones sociales necesarias para poder desarrollar todo

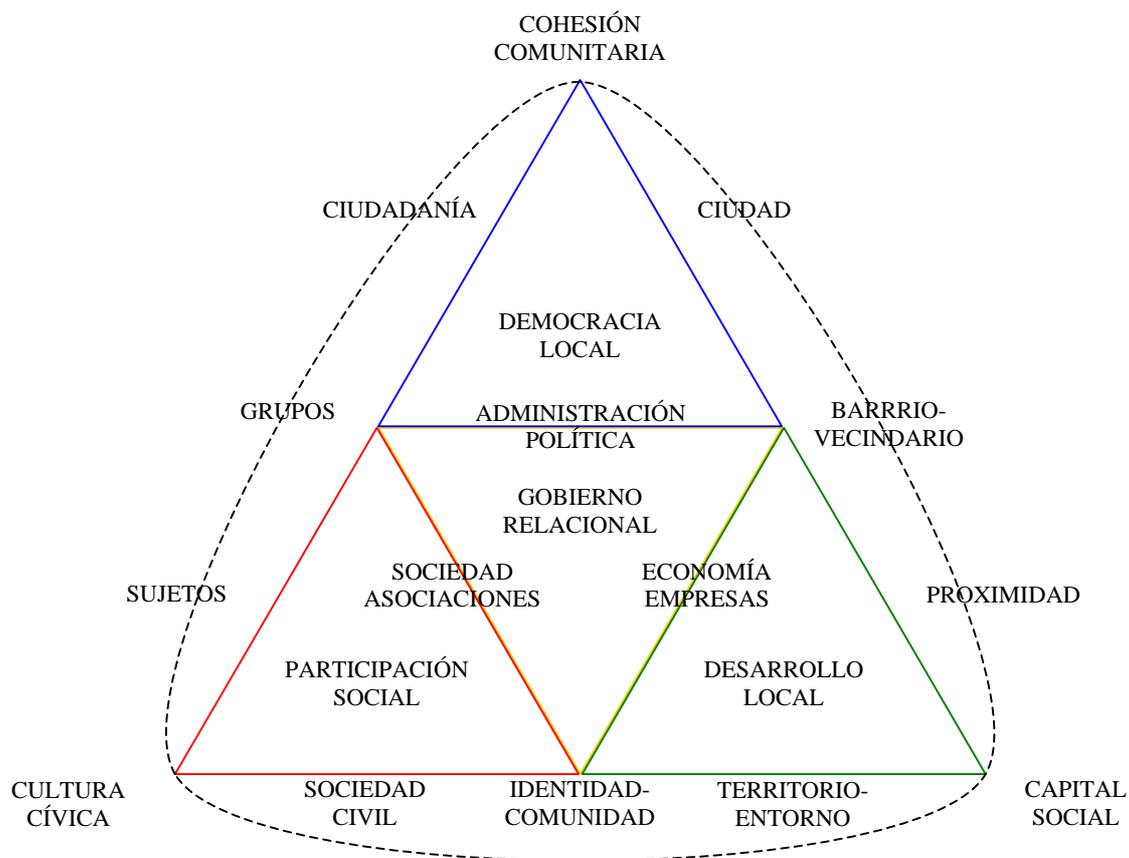
lo humano, satisfaciendo la formación de las capacidades personales para vivir de la manera que tengamos motivos para valorar (Sen, 2000).

Para que esto pueda tener lugar en las ciudades, hemos dibujado al municipio en clave de planes, programas, proyectos, etc., de servicios y prestaciones, de equipamientos e infraestructuras, de dinámicas y de procesos que contribuyen a la realización del proyecto urbano y del proyecto ciudadano que ambiciona la integración social, la accesibilidad espacial, la circulación y la movilidad territorial, la armonización de los tiempos sociales, etc. En este sentido, el “municipio” no es ya un concepto tan geográfico y administrativo, ni tan normativo e institucional, cuanto político y social, entendiendo que en él también están contenidos los problemas y las soluciones que enjuicia la política municipal, así como las opciones y las decisiones que traslada a sus políticas locales.

Este nuevo sentido del “municipio” se distingue por el valor diferencial que le añade la gestión relacional, promoviendo la inclusión social, la igualdad de oportunidades, la universalización de las prestaciones, la cohesión comunitaria, etc. De acuerdo a ello, se exigen **los máximos de calidad en los servicios locales de educación**, formalizando compromisos con la ciudadanía que orienten la actividad municipal hacia la prestación de servicios efectivos y eficientes, que se adecuen a sus necesidades y demandas, operando la reingeniería necesaria para que se humanice la relación con la ciudadanía, sin por ello renunciar a la incorporación de las tecnologías que faciliten los procedimientos de la gestión pública.

Para que los entes locales puedan cumplir con sus obligaciones y prestar los servicios educativos derivados de sus competencias, se hace necesario solventar las disfuncionalidades que se manifiestan a la hora de establecer modelos de referencia, reorganizando la actividad municipal para conseguir simplificar el procedimiento administrativo, racionalizando su tramitación y gestión, acometiendo la compatibilidad y transposición de las normativas, así como la elaboración de textos refundidos, que puedan contribuir a esclarecer el entramado de las regulaciones. Con todo, estas medidas no serán suficiente si no están acompañadas de una repolitización la acción local, de acuerdo con **la nueva cultura administrativa** que hoy se hace cada vez más imprescindible para articular la irrupción de ideas como las de gerencia, calidad, marketing de ciudades, planificación estratégica, etc., y también las de trabajo integrado, lógicas relacionales, modelos en red, etc.

**Representación gráfica 7: Plusvalías del municipio para la acción socioeducativa**



Elaboración propia.

## 4 La iniciativa política en el ámbito educativo-local

Como anticipábamos en la introducción a nuestro proyecto, desde el punto de vista educativo, el ámbito local puede caracterizarse como un marco de oportunidades normativas, pedagógicas y organizativas al servicio de las políticas de formación y bienestar social de la ciudadanía. Aun a pesar de los límites competenciales señalados, y de la necesidad de renovar los modelos conceptuales de la gestión educativa local, creemos haber fundamentado convenientemente **las potencialidades educativas del ámbito municipal**, desde las bases normativas que establece el régimen local, así como desde los principios que sugiere la idea de la Ciudad Educadora para la gestión pública local.

En lo que sigue, queremos comprobar cómo se traducen todas estas posibilidades en las decisiones políticas, y más concretamente en **las propuestas educativas que presentan los distintos partidos políticos** con responsabilidades de gobierno, en los programas electorales elaborados para los comicios electorales del pasado 27 de mayo de 2007. En concreto, optamos por analizar las propuestas presentadas por los tres partidos con mayor representación en los consistorios locales y otros tres de perfil nacionalista (Tabla 7).

**Tabla 7: Distribución política de las ciudades españolas**

Partidos políticos	Municipio*		Número de habitantes		Votos emitidos Elecciones Municipales 2007
	N	%	N	%	N
PSOE	174	47,9%	13949514	46,5%	6153256
PP	115	31,7%	12094791	40,3%	5733477
Otros	39	10,7%	1868402	6,2%	877768
CIU	11	3,0%	436279	1,5%	165541
IU y otros	7	1,9%	559449	1,9%	247779
PNV	7	1,9%	592959	2,0%	287731
PSOE y otros	3	,8%	100222	,3%	40038
BNG	3	,8%	135283	,5%	77283
PP y otros	2	,6%	177799	,6%	87650
IU	2	,6%	93507	,3%	47477
Total	363	100,0%	30008205	100,0%	13718000

\* Ciudades con más de 20.000 habitantes según el Padrón Municipal (INE, 2007)

Fuente: Banco de Datos de Personas Electas a Órganos Representativos Locales (Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas). Elaboración propia.

A partir de este análisis, esperamos conocer cómo se realizan las potencialidades de la Ciudad Educadora en los programas electorales de los partidos políticos. A mayores, allí donde se identifiquen puntos críticos u oportunidades de mejora, iremos señalando algunas propuestas alternativas que puedan favorecer un mayor desarrollo de las políticas educativas locales, teniendo en cuenta todo el marco de posibilidades anteriormente apuntado.

#### **4.1 Referencias a la política educativa municipal**

Introduciremos nuestro análisis con dos manifestaciones que proceden de escenarios de concertación supralocal y que, por tanto, reúnen los intereses comunes a las distintas sensibilidades políticas de la esfera municipal. En primer lugar, cabe hacer mención a las conclusiones del *I Congreso Educación y Municipio*, celebrado en Sevilla, del 27 al 29 de noviembre de 2006, a iniciativa de la *Federación Española de Municipios y Provincias*. Dichas conclusiones fueron las siguientes:

- La necesaria corresponsabilidad educativa y educadora, conlleva la imprescindible coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas, AMPAS y Profesorado.
- Esta corresponsabilidad requiere aplicar, de forma tan eficiente como real, las medidas necesarias para que sea factible la participación e implicación de toda la comunidad educativa.
- El papel que están llamados a jugar los Ayuntamientos es cada vez más importante y trascendente por todas las razones que aquí se han expuesto. En este momento no es Administración Educativa, pero no se debe olvidar que es Administración.
- Los Ayuntamientos vienen desarrollando determinados programas, actuaciones y servicios, demandados por la población, que no pueden seguir dependiendo del inestable proceso del subvencionismo tutelado. Deben reconocerse dichos servicios como propios de los Ayuntamientos y dotarse financieramente con carácter estable.
- Los desarrollos legislativos que se avecinan, por parte de las Comunidades Autónomas, no deben hacerse al margen de los Ayuntamientos. No se puede legislar de espaldas, contra o sin los Ayuntamientos. Debe ser una actuación tan coordinada como cooperadora.
- Difícilmente puede haber una política inclusiva en educación, si antes no hay una política inclusiva entre las tres Administraciones. Hay que propiciar, por tanto, inclusividad y

corresponsabilidad entre Administraciones, centros, familias y profesorado. La eficiencia educativa camina en paralelo al proceso de participación, de inclusión y de corresponsabilidad.

- Los Ayuntamientos son Administración educadora, por tanto no pueden quedar al margen, sino que debe reconocerse adecuadamente su función, en las futuras leyes educativas de las Comunidades Autónomas.
- La participación de los Ayuntamientos en la programación general de la enseñanza, reconocida en la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, en la futura *Ley del Gobierno Local* y en la *LOE*, deberá ser desarrollada adecuadamente y en un plazo razonable de tiempo, para hacer realidad este principio normativo.
- Este Congreso debe ser el inicio de un escenario permanente de interrelación y participación entre las tres Administraciones.

En segundo lugar, complementando esta aproximación, cabe traer a colación los compromisos suscritos –en este caso– por la *Diputació de Barcelona* (2007), en el marco del simposio *Ciutat.edu: nuevos retos, nuevos compromisos*, realizado desde el 9 de octubre de 2006 hasta 11 de octubre de 2006, con el objetivo de facilitar el diálogo, la reflexión y la toma de postura sobre el futuro de la educación y su repercusión en el ámbito local. En su Declaración final se apelaba a:

- Actuar plenamente como Administración Educativa (junto a los gobiernos autonómicos) y como Administración Educadora (que implica a todos los servicios municipales).
- Formalizar y planificar programas de trabajo conjunto entre las Administraciones Educativas, con liderazgo municipal en la aplicación de las políticas educativas en el territorio.
- Implicar a la ciudadanía (familias y actores sociales) en la política educativa local, de forma participativa y con metodologías que aseguren su eficacia y perdurabilidad.
- Generar una oferta de servicios de atención a la pequeña infancia y a la familia suficiente y accesible para todo el mundo.
- Identificar, junto a los diversos profesionales de la educación y de las familias, los ámbitos de intervención del municipio para garantizar el ejercicio del derecho universal a la educación y el mejor resultado académico posible para todo el mundo.

- Priorizar en el conjunto de servicios municipales el trabajo individualizado y con las familias del alumnado más vulnerable y en riesgo de exclusión.
- Garantizar el acceso equitativo del alumnado en el conjunto de centros educativos de los pueblos y ciudades, evitando todo tipo de segregación del alumnado.
- Generar, con el conjunto de administraciones y de recursos y agentes sociales de los municipios, oportunidades educativas suficientes y accesibles a todo el mundo más allá del horario lectivo o laboral.
- Generar programas específicos de aprendizaje a lo largo de la vida, perdurables y accesibles a todo el mundo, como herramienta fundamental para la mejora de la ocupación y del desarrollo personal y social.
- Impregnar de pedagogía el gobierno local, en la línea de mayor diálogo, transparencia y participación posible, como herramienta educativa fundamental para la mejora de la convivencia y para un ejercicio más activo de los derechos de ciudadanía.

En síntesis: **hacer de las administraciones municipales unas administraciones educativas e impregnar de pedagogía social el gobierno local.** Dos consignas básicas para un quehacer educativo local acorde con las demandas de ciudadanía latentes en la sociedad española. Veamos cómo.

## ***4.2 Análisis educativo de los programas electorales***

Saliendo al encuentro de respuestas en la acción de los partidos políticos, señalaremos a continuación las orientaciones que los distintos partidos políticos le imprimen a la cosa educativa, destacando las medidas que se aprecian en una lectura de las intenciones de gobierno trasladadas a sus programas electorales. Lo haremos organizando la presentación en función de las principales competencias educativas atendidas desde el ámbito local, y, si cabe, enunciando alguna experiencia destacable relacionada con cada uno de los epígrafes, que pueda sugerir alternativas a las políticas que son ya habituales en la mayoría de las ciudades españolas

## 4.2.1 Centros educativos, escolarización y apoyo al estudio

Respecto a la agenda municipal en el ámbito competencial de la escolarización, predominan las medidas para la universalización del acceso a un puesto escolar en la etapa de 3 a 6 años y la creación de redes escuelas infantiles de 0 a 3 años. Con este tipo de redes escolares se quiere favorecer una mayor autonomía escolar, promoviendo la descentralización y territorialización de “distritos escolares”, según la terminología propuesta de Izquierda Unida.

**Tabla 8: Programas Marco para las Elecciones Municipales 2007**

ESCOLARIZACIÓN	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Zonificación de distritos educativos			●			
Dotación de autonomía escolar		●		●		
Mantenimiento de los centros escolares	●					
Comisiones permanentes de escolarización			●			
Red de Escuelas Infantiles 0-3	●	●	●		●	
Escolarización universal gratuita 3-6	●	●				
Acceso a estudios post-obligatorios				●		
Escuelas de segunda oportunidad	●					
Reducción del absentismo escolar	●		●			
Apoyo y refuerzo escolar	●	●	●			
Actividades extraescolares	●	●	●		●	

Además de cumplir con el cometido de garantizar el mantenimiento de los centros y de regular los procesos de escolarización, mediante la composición de comisiones permanentes para la integración de los nuevos escolares que se incorporan al sistema educativo, el otro gran centro de interés de las políticas educativas locales está focalizado en la reducción de lo que a menudo se denomina “fracaso escolar”. Para ello se disponen medidas de apoyo y refuerzo educativo, de control del absentismo escolar, de segundas oportunidades, etc.

AYUDAS E INCENTIVOS AL ESTUDIO	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Cheques guardería		●				
Ayudas para material escolar y gratuidad de los libros de texto	●	●				
Ayudas para enseñanzas específicas de interés		●				
Ayudas para aprender inglés en vacaciones		●				
Premios al estudio en la ESO		●				
Becas al estudio para las rentas más bajas					●	
Becas-salarios para alumnos de ESO		●				
Exención de tasas de matrícula universitaria para familias numerosas		●				
Becas para estudiantes universitarios con discapacidad		●				

En este sentido, se aprecia la intención de ofrecer un conjunto de ayudas e incentivos al estudio que, por un lado, tratan de mejorar las condiciones de escolarización, y, por el

otro, quieren mejorar las condiciones de aprendizaje con el fin de asegurar la escolaridad postobligatoria y la formación continua. Aquí son ya habituales las ayudas para la adquisición de material escolar, la compensación de las rentas más bajas y las exenciones para las familias numerosas, las becas para cursar enseñanzas especiales y los premios que tratan de incentivar la excelencia académica; siendo el programa del Partido Popular es quien mayor hincapié hace en este tipo de propuestas económicas. Pero, al igual que sucede en todos los apartados de nuestro análisis, los municipios gobernados por otros partidos políticos pueden haber incorporado ya estas medidas a sus prácticas de gestión, sin necesidad de hacerlas nuevamente visibles en su oferta electoral. De hecho, es bien sabido que estas iniciativas están prácticamente generalizadas en casi todas las grandes ciudades, independientemente de quien los gobierne, pues se considera que las becas, exenciones, ayudas, etc. forman parte de la salvaguarda del derecho a la educación en igualdad de condiciones.

Desde una perspectiva de conjunto, se observa que **la mayoría de las propuestas que se formulan están orientadas a cumplir con las competencias obligatorias en materia de escolarización**. Es decir, las relacionadas con la gestión de la matrícula escolar, el control del absentismo o la oferta de nuevos puestos escolares. También aquí se incorporan algunos nuevos instrumentos de gestión, como el trabajo integrado o la gestión en red, si bien estos intentos que parecen todavía muy circunscritos a las primeras etapas del sistema educativo. Además, cabe decir que se contempla el desarrollo de medidas de apoyo al estudio para combatir el fracaso y el abandono escolar. Con todo, entre estas actuaciones se echa en falta la adopción de una perspectiva más integral, por ejemplo, mediante el formato del “crédito-tiempo”, propuesto por Delors en el conocido informe que dirigió para la UNESCO, *La educación encierra un tesoro* (1996).

En lo que respecta a las políticas de gestión de los centros educativos, a las medidas que garantizan la escolarización y a la oferta de incentivos al estudio, dos buenas prácticas ejemplifican cómo se están llevando a cabo algunas de estas propuestas. Por un lado, la experiencia de la *Xarxa territorial d'educació infantil de Catalunya* destaca por ser de las primeras en constituirse para trabajar en red de una manera integrada y coordinada, ante al auge que ha experimentado la extensión de la escolarización y universalización de la cobertura 0-3 años y 3-6 años, a partir de los acuerdos suscritos con la FEMP y

de programas como el *Plan Educa3* lanzado por el MEPSYD. En segunda instancia, el *Programa Municipal de Becas para estudiar en Estados Unidos* del Ayuntamiento de A Coruña, que fue un pionero en la península, destaca en su cuarta edición por la importante cantidad de centros y estudiantes que se han beneficiado del programa, así como por una dotación económica que en el último año superó los 220.000 euros de ayudas efectivas en la mejora del aprendizaje de idiomas y de la experiencia lingüística de los escolares coruñeses.

<http://www.xarxa06.org/>

<http://www.coruna.es/>

## 4.2.2 Actividades y servicios complementarios

Otro de los importantes dominios de la política educativa local es el que atiende a las medidas de conciliación de la vida de los escolares y de sus familiares, procurando armonizar las coordenadas del tiempo y del espacio urbano. Ambas variables se presentan unidas, dado que el uso y la gestión de los tiempos educativos están en estrecha relación con la accesibilidad y movilidad por los espacios urbanos, entendiendo que las mejoras a realizar en este sentido pasan por aproximar los recursos educativos todo cuanto sea posible al ámbito de la actividad cotidiana de las personas.

Aquí, la promoción de programas de actividades extraescolares se considera un derecho educativo más, hasta el punto de llegar a confundirse, tanto en su contenido como en su formato, con la propia actividad lectiva que se desarrolla en el horario escolar. Las políticas municipales de los próximos años se proponen situar este tipo de actividades en una dinámica de mayor apertura de los centros educativos fuera del horario lectivo, que favorezca la mejor conciliación de las demandas provenientes del sector productivo con los horarios de los centros educativos, culturales y deportivos. En paralelo, también

se contempla la ampliación del servicio complementario de comedor escolar; a la vez que aflora la generalización de experiencias piloto, como los “bancos de tiempo” con escolares o los “pactos por la noche”. Para moverse en estos tiempos, o, por mejor decir, para habitar estos “tiempos móviles” (Meira Cartea & Caride, 2005), **se contemplan sobre todo medidas de conciliación de los tiempos educativos y de ocio dirigidas a la población escolar y universitaria**, tales como los bonos de transporte nocturno y de fin de semana (bono-bus) o los “carnés locales de movilidad”; sin olvidar el trazado de caminos escolares, a pie y en bici, así como los programas cada vez más frecuentes de coche compartido y transporte colectivo.

CONCILIACIÓN	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Apertura de los centros educativos fuera del horario lectivo	•		•		•	
Conciliación de los horarios de los centros educativos, culturales y deportivos	•	•	•		•	
Comedores escolares	•				•	
Bancos de tiempo con escolares			•			
Pactos por la noche			•			

MOVILIDAD URBANA	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Caminos escolares (a pie y en bici)		•				
Coche compartido y transporte colectivo	•		•			
Transporte escolar (bono bus)	•				•	
Abonos de transporte nocturno y de fin de semana	•					
Carnés de movilidad			•			
Programas de seguridad en los centros escolares	•	•	•			•

En este capítulo concreto, aunque la legislación educativa tan sólo faculta a los municipios para gestionar el uso de los centros docentes fuera del horario lectivo, cabe decir que la capacidad de actuación de los entes locales se ha desplegado notablemente a través de los *Consejos Educativos Municipales* y de los consejos escolares de los centros de enseñanza no universitaria. Pues, a medida que los responsables locales se muestran notablemente preocupados por cómo conciliar y armonizar los usos del tiempo educativo, del tiempo familiar, del tiempo productivo, etc., se observa que éste es un ámbito de creciente influencia de los gobiernos locales, presentando iniciativas innovadoras, de gran originalidad y de una trascendencia no menos importante.

En este sentido, además de las interesantes experiencias de la *Concejalía de Nuevos Usos del Tiempo* del *Ajuntament de Barcelona*, destacamos el proyecto “Joves i Nit”: una iniciativa de la *Fundación Jaume Bofill*, la *Concejalía de Juventud* del Ayuntamiento de Barcelona, el Consejo de la Juventud de Barcelona (CJB) y la

Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona (FAVB), con el apoyo de la Comisión Europea. Durante dos años, este proyecto creó espacios de participación para que los jóvenes barceloneses de 15 a 29 años debatieran y propusieran cómo tendría que ser la noche en su ciudad. Lo cual, de entrada, incorpora los atributos de participación ciudadana y de interrelación entre los distintos actores de la comunidad educativa que tanto se reclaman desde la perspectiva del municipio relacional.

Por otra parte, además de las valiosas experiencias de conciliación y movilidad relacionadas con el recorrido de los caminos escolares, cabe destacar también la campaña “Con bici al cole”, financiada por el Ministerio de Medio Ambiente, con la finalidad de introducir la bicicleta en la cotidianidad de la escuela para cambiar los hábitos de movilidad de la comunidad educativa y, a la postre, del propio entorno escolar. Es decir, aportando respuestas a las problemáticas urbanas desde la transformación de las prácticas educativas más cotidianas, en sintonía con la idea de la Ciudad Educadora.



<http://www.democraciaweb.org/jovesinit/>



<http://www.conbicialcole.com/>

### 4.2.3 Participación de la comunidad educativa

Como hemos ido anticipando, otro de los filones de la política educativa local es el asociado a las prácticas de “educación para la ciudadanía” y de “convivencia social”, tanto en la escuela como en la comunidad. Al margen de los significados que puedan atribuirse a estas expresiones, todos los partidos políticos –sin excepción alguna– coinciden ampliamente en señalar que se trata de un prerrequisito para la buena marcha del municipio, otorgando la máxima prioridad a la tarea de educar en valores, y de

hacerlo para el logro de un mayor nivel de ciudadanía y civismo. Sin duda es el Partido Socialista –de acuerdo con la trayectoria que ha mantenido en los últimos años– quien más enfatiza estos aspectos; afirmando en su programa electoral que “hemos de hacer la pedagogía social que aporte instrumentos a nuestros ciudadanos y ciudadanas para que ellos decidan, desde sus ciudades y pueblos, dónde, para qué, con quién y cómo desean tejer sus redes de solidaridad”. Pero el PSOE no es el único que se manifiesta en un sentido –más o menos– convergente. Por ejemplo, en el programa del Partido Popular puede leerse que la “educación en valores cívicos debe ser un trabajo compartido por la familia y por los centros educativos”, ya que “la educación y la pedagogía son la base de la cultura del respeto y la mejor forma de prevenir comportamientos incívicos”. En una versión alternativa, la coalición verde “pretende facilitar un cambio de actitudes y comportamientos en relación con los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los pueblos y sus graves consecuencias sobre las condiciones de vida y supervivencia de la persona”. Mientras que para CIU, “la consolidación del bienestar común y personal tiene su fundamento en la educación, el valor positivo universal que posibilita el desarrollo del ser humano, que fundamenta la movilidad social, que permite a la persona ser partícipe en toda su plenitud de la comunidad cultural a la cual pertenece y la capacidad para integrarse al proyecto nacional”.

<b>EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>BNG</b>	<b>PNV</b>
Educación para la ciudadanía	•	•	•	•		
Educación para la igualdad	•		•		•	
Educación para la paz y los Derechos Humanos	•		•			•
Educación para la participación ciudadana	•					
Educación ambiental	•	•	•	•	•	•
Educación para el consumo responsable	•		•	•	•	
Educación para el desarrollo	•		•			
Educación para la salud y prevención de las drogodependencias	•	•	•		•	•
Educación vial (parques de)	•	•				•
Campañas de sensibilización	•	•	•	•	•	•

Es en estas medidas concretas donde se van observando los matices de lo que cada cual entiende por “educar en la ciudadanía”: para unos, se trata de fomentar las normas de disciplina en los centros, para otros, consiste en afirmar la cultura del sentir nacional y/o nacionalista, e incluso hay quien utiliza la expresión para declarar el cambio y la transformación social de los actuales modelos de desarrollo urbano. Estos discursos, que a menudo encuadran a los partidos en algunas etiquetas y dicotomías al uso –como izquierda y derecha, o español y nacionalista–, muestran los matices que habitan en

cada una de las distintas opciones políticas. Así, donde el Partido Popular se decanta por las “medidas de orden y disciplina en los centros escolares”, los socialistas apuestan por la colaboración del Ayuntamiento en la elaboración de los Planes de Convivencia; y, en paralelo, por los “Programas Integrales de Seguridad en los entornos escolares, mediante la asignación operativa de agentes tutores de la Policía Local en determinados Centros Escolares del municipio, para garantizar una atención cercana, permanente y especializada a la comunidad escolar, en materia de seguridad vial, prevención y control de problemas de seguridad en los ámbitos de competencia de la Policía Local”. Mientras que, por otro lado, las Escuelas de convivencia, a propuesta del Bloque Nacionalista Galego, y los programas de prevención del *bulling* en centros de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), ofertados por Izquierda Unida, se suman al paquete de medidas propuestas para atajar las problemáticas relacionadas con la convivencia, el absentismo y la seguridad. En definitiva, el caso de la “ciudadanía” pone en evidencia que los partidos emplean un mismo lenguaje educativo con distintos significados, aunque esto no siempre se represente en el plano de los discursos, y haya que recurrir a analizar las medidas que se proponen para reconocer cuáles son las diferencias y semejanzas entre los distintos posicionamientos políticos ante las problemáticas educativas, sociales, urbanas, etc.

<b>CONVIVENCIA ESCOLAR</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>BNG</b>	<b>PNV</b>
Planes de convivencia escolar	•	•	•		•	
Servicio municipal de mediación	•	•	•			
Planes Estratégicos Locales de Convivencia e Inmigración	•					
Escuelas de convivencia					•	
Programas de prevención del <i>bulling</i> en centros de ESO			•			
Medidas de orden y disciplina en los centros escolares		•				
Auditorías sobre la situación de la infancia	•					
Oficinas de Defensor del Menor	•					
<b>PARTICIPACIÓN EDUCATIVO-SOCIAL</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>BNG</b>	<b>PNV</b>
Asociaciones de padres y madres	•				•	
Escuelas de padres y madres			•			
Consejos Escolares Municipales	•		•		•	
Agentes de igualdad en los consejos escolares municipales	•					
Colaboración de las familias con los centros escolares		•				
Asociacionismo estudiantil en ESO			•			

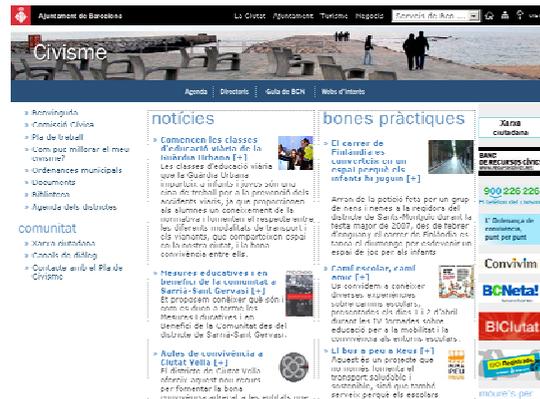
En cuestiones de participación, la lectura de los programas electorales revela que de nuevo existen diferencias entre las izquierdas y las derechas. Así, mientras que los primeros parecen más decididos a promover la participación de la comunidad educativa

en su conjunto (por medio de consejos, planes, servicios, etc.), los segundos quieren focalizar su actuación en trabajar directamente con las familias y con los centros educativos, estableciendo las responsabilidades de cada uno de los actores intervinientes en la educación de la infancia y la adolescencia escolarizada.

En este subapartado cabría destacar las interesantes novedades introducidas en aquellos municipios que han puesto en marcha observatorios locales de convivencia, escuelas de padres y madres y/o servicios municipales de mediación sociocultural. Por descontado, aquí hay que hacer mención a las experiencias de formación y regulación del civismo en Barcelona, encaminadas a conservar un espacio público acogedor, amable y agradable del cual todo el mundo pueda disfrutar, respetando los derechos de los otros. También, como experiencia de educación para la convivencia, cabe resaltar la novedosa participación de muchos Ayuntamientos y gobiernos locales en las estructuras de coordinación de los recientemente constituidos observatorios autonómicos de la convivencia, con entidad propia adscrita al organigrama de funcionamiento del Observatorio Estatal de la Convivencia. Y, en materia de participación, además de las conocidas experiencias de plenos y consejos infantiles y juveniles, cabe decir que se tiene noticia de experiencias de envejecimiento activo y participación de personas adultas, como la promovida por el Ayuntamiento de Zaragoza, con el título de “Proyecto voluntarios mayores guías del parque”.



<http://www.zaragoza.es/>



<http://www.bcn.es/civisme/>



<http://convivencia.mec.es/observatorio/>

#### 4.2.4 Programación de las enseñanzas de régimen especial

Prosiguiendo con el análisis de los programas electorales, nos situamos ahora en la oferta de las enseñanzas especiales. En materia idiomática, son los llamados “partidos nacionalistas” quienes más acentúan la pluralidad y diversidad lingüística existente en la sociedad española. Estos mismos partidos políticos se proponen desarrollar la implantación de programas de aproximación lingüística específicamente dirigidos a la población inmigrante, con una acción continuada a favor del plurilingüismo. Aquí, resulta novedosa la propuesta realizada por Izquierda Unida para desarrollar programas de formación en el idioma de origen para inmigrantes de segunda generación.

ENSEÑANZAS LINGÜÍSTICAS	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Enseñanza de la lengua española en todas las etapas educativas		•				
Red de centros bilingües gratuitos		•				•
Programa de aprendizaje de inglés para el profesorado		•				
Programas de aprendizaje de las lenguas co-oficiales para inmigrantes		•	•	•	•	•
Normalización lingüística				•	•	•
Programas de idioma de origen para inmigrantes			•			

Acerca de la formación laboral, nadie parece estar en desacuerdo a la hora de mejorar los sistemas de formación continua a nivel local, esperando aumentar así la cualificación de los trabajadores, especialmente en aquellos municipios más vulnerables a los constantes cambios de la economía global. El consenso es claro al elaborar programas de aprendizaje permanente para mejorar los niveles de educación y formación ocupacional, tanto de las personas en activo como de aquéllas que se encuentran desempleadas, y muy especialmente en el caso del paro femenino. Donde ya

no hay un acuerdo tan unánime es en el modo de atajar estas problemáticas, y mientras unos apuestan claramente por fortalecer la inserción en el tejido empresarial a través del sistema de formación profesional, incluyendo la creación de mesas y consejos municipales; otros abogan por una atención más individualizada de la cuestión ocupacional, activando medidas más dirigidas hacia la gestión de los recursos humanos que hacia el sistema formativo. En esta temática, es el Partido Socialista quien se destaca con su propuesta de crear oficinas municipales para la negociación de convenios de formación e inserción ocupacional entre las escuelas de formación y las empresas afincadas en el municipio.

<b>FORMACIÓN LABORAL</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>BNG</b>	<b>PNV</b>
Programas de iniciación profesional		•			•	
Programas de orientación laboral			•			
Formación ocupacional para el empleo	•	•	•	•	•	
Mesa Local de Formación Profesional			•			
Oficinas escuela-empresa	•					
Centros integrados de formación profesional		•				
Bolsa de currículum joven		•				
Educación de Personas Adultas			•	•	•	
Programas de aprendizaje permanente	•	•	•	•		

Por otra parte, las acciones locales de atención a la diversidad están claramente dualizadas. De un lado, se alude a los escolares inmigrantes, para quienes se prevén las llamadas medidas de integración, como quieren ser las “aulas de enlace” propuestas por el PP. De otro, se señalan las necesidades educativas específicas, donde se consideran preferentes los programas de atención temprana. Si bien, la lectura de las previsiones electorales parece sugerir que “diversidad” e “integración” son dos aspectos conflictivos, y que habría que atender de manera específica a la primera para propiciar la segunda, aun cuando no se observa la definición explícita de ningún modelo concreto de integración educativa.

<b>ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>BNG</b>	<b>PNV</b>
Plazas para alumnos con discapacidad en los centros de formación ocupacional		•				
Abandono escolar en la comunidad gitana					•	
Integración educativa del alumnado inmigrante	•	•	•	•		
Aulas de enlace para inmigrantes		•				
Cursos de cultura nacional para inmigrantes				•		
Programas Específicos de Atención Preferente	•					
Programas educativos de atención temprana	•					

En cuanto a algunas experiencias que reseñar, la *Comunidad Autónoma de Galicia* cuenta con iniciativas realizadas en distintos municipios rurales, apoyadas por los entes locales, que vehiculan la educación y la enseñanza a través de la lengua gallega desde los primeros años, reconociendo la trayectoria de programas televisivos como “Prescolar na casa”, o la implantación de la “Red de Galescolas” para ampliar la cobertura de la escolarización infantil enteramente en lengua gallega. En materia sociolaboral, resulta de interés conocer la experiencia desarrollada en el municipio portugués de Trofa, bajo el nombre “Comunidade de Aprendentes”, donde la *Universidade Católica do Porto* y la *Câmara Municipal de Trofa* (Portugal), con sus distintas “freguesias”, se han aliado para dinamizar los recursos existentes en la comunidad, de manera que puedan ser aprovechados por todos los habitantes, especialmente por las personas jóvenes y adultas, para elevar sus niveles de cualificación tecnológica en el mercado de trabajo y de competencia social e interpersonal. Por último, como ejemplo de un servicio municipal de mediación intercultural de reconocida trayectoria a nivel estatal, destacar la labor desempeñada por el *Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI)* del Ayuntamiento de Madrid, que se concibe como “una experiencia de mediación comunitaria en el ámbito de las migraciones y la convivencia intercultural”.



<http://www.preescolarnacasa.org/>



<http://www.trofatca.pt/>



<http://www.munimadrid.es/>

#### 4.2.5 Políticas y servicios de extensión sociocultural

Situándonos en otra de las líneas programáticas previstas para los próximos años, desde una concepción amplia de la política social, cabe apreciar la existencia de un acuerdo generalizado por extender la dotación de equipamientos de proximidad y dar mayor continuidad a la programación sociocultural elaborada desde los entes locales. Estas estrategias están presentes en todos los programas electorales analizados, si bien es el PSOE quien mayor número de iniciativas precisa, ofertando, por ejemplo, programas de ocio y de servicios para la ocupación del tiempo libre, y otras medidas en el sector de la alfabetización digital y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías.

SERVICIOS SOCIOCULTURALES	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Servicios y equipamientos culturales	●	●	●	●	●	●
Programación sociocultural	●	●	●	●	●	
Carné cultural municipal		●				
Enseñanzas artísticas	●	●	●		●	
Programas de alfabetización digital	●					
Puntos de acceso gratuito a Internet	●		●			
Educadores de calle			●	●		
OCIO Y TIEMPO LIBRE	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Programas de ocio juvenil	●	●		●		
Voluntariado	●	●	●	●	●	
Clubes de tiempo libre	●		●			
Granjas-escuela y camping-día	●					
Escuelas de Tiempo Libre	●		●			
Escuelas de Verano y campamentos	●					
Escuelas deportivas municipales	●		●		●	
Deporte escolar	●	●	●	●	●	●
Deporte universitario		●				

A menudo, este ámbito de la política socioeducativa representa una extensión de la educación básica o fundamental, que acentúa el sentido de la formación a lo largo de la vida, en cualquier tiempo y espacio, por lo que se concibe como un marco de prácticas aprendizaje en contextos sociales, pero también como un recurso de integración cultural y laboral, de ocio creativo y formativo, de vertebración de la identidad de la ciudad, etc. En todo caso, la programación de matiz sociocultural presenta su idoneidad para introducir muchas de las cuestiones que se requieran para un habitar pedagógico, que cree y recree las prácticas urbanas para formarse en los hábitos de una vida saludable y sostenible. Por ello, a menudo se alude a esta oferta educativa, cultural, deportiva, asistencial y sanitaria para trabajar con valores como la igualdad, la solidaridad, el civismo, etc. De hecho, se observa que los responsables municipales tienen presente la trascendencia de su participación en la dotación y prestación de estos recursos, que toman forma de servicios, programas, instalaciones, etc. Sin embargo, estas innovaciones no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo en todos los territorios, por lo que parece razonable que los programas electorales recojan la necesidad de generalizar las programaciones socioculturales como un servicio básico y universal para todos los ciudadanos.

De las muchas iniciativas conocidas en esta materia, puede nombrarse la “Rede de Dinamizadores da Sociedade da Información” que la Xunta de Galicia ha puesto en marcha en colaboración con los municipios y otros entes locales a los que se han ido incorporando nuevos agentes educativos de aproximación a las tecnologías, como “una de las estrategias fundamentales para el desarrollo de las políticas de inclusión en la Sociedad de la Información y el desarrollo rural”. También en materia sociocultural, cabe destacar las iniciativas de formación, edición y estudio de realidades culturales locales asociadas al *Proyecto interrea* –del cual somos partícipes–, financiado por la Diputación de A Coruña, para desarrollar las líneas de la *Agenda 21 de la Cultura* en cuanto a la formación cultural de profesionales y agentes asociativos locales. A otro nivel, señalar las experiencias reunidas en la actividad de la *Fundación Kaleidos.red*, en torno a la promoción de políticas municipales de proximidad en equipamientos sociales, centros cívicos y centros culturales.



<http://dinamiza.sociedadedainformacion.eu/>

## Fundación KALEIDOS.red

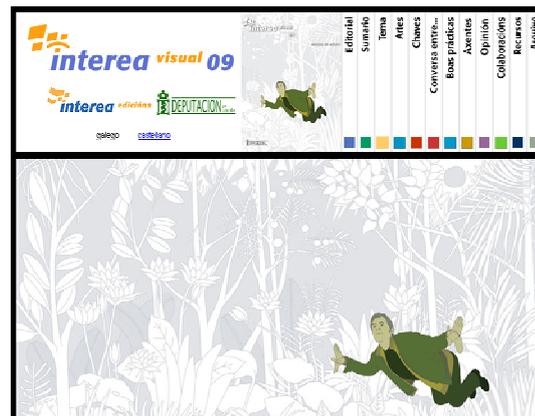
¿Qué es KALEIDOS.red?

La Fundación Kaleidos.red es un Red Intermunicipal que aborda y desarrolla programas concretos en torno a equipamientos, servicios y políticas de proximidad.

### Objetivos

- Potenciar el trabajo en red entre municipios en todo lo relativo a equipamientos y servicios de proximidad.
- Tener un conocimiento actualizado de los diferentes equipamientos de proximidad existentes en el estado con sus diferentes tipologías y características.
- Definir los criterios y fases necesarias de actuación en la planificación territorial y construcción de equipamientos de proximidad.
- Promover nuevas líneas de actuación para conseguir una participación ciudadana efectiva en los espacios municipales.
- Impulsar nuevos métodos de gestión de equipamientos desde la perspectiva de optimización de los recursos públicos y calidad de los servicios que se ofertan.

<http://www.kaleidosred.org/>



<http://merlin.dicoruna.es/cultura/interea/>

## 4.2.6 Proyectos Educativos de Ciudad

Para concluir con el análisis, destacar que algunos de los programas analizados integran todas estas propuestas en un *Proyecto de Ciudad* que se traduce en el compromiso con las cartas de principios de determinadas redes de ciudades, y en la articulación de las políticas municipales con los proyectos de las *Agendas 21 Locales*, las *Ciudades Amigas de la Infancia* y de las propias *Ciudades Educadoras*. Por ejemplo, los catalanistas, donde mayor arraigo ha tenido la idea de Ciudad Educadora, trasladan a su programa electoral la siguiente promesa de futuro: “construiremos municipios de personas más sensibles y con más espíritu crítico al servicio de unos pueblos y de unas ciudades más educadoras”.

En esta manifestación de intenciones, queda retratada la perspectiva de transversalidad educativa existente en algunos partidos políticos. Cuando menos de manera declarativa, se aprecia que se quiere hacer uso de los instrumentos de gestión utilizados en experiencias ya consolidadas y que han deparado buenos resultados, tanto a nivel estatal

como internacional. Y ello parece corresponderse con las prácticas de *benchmarking* que son propias de la nueva cultura del gobierno local, capaz de transferir las innovaciones y de adecuarlas a las especificidades de cada territorio, y de cada nivel administrativo.

PROYECTOS DE CIUDAD	PSOE	PP	IU	CIU	BNG	PNV
Agendas 21 Locales	•		•	•	•	•
Ciudades Amigas de la Infancia	•		•			
Ciudades Educadoras	•		•	•	•	
Programas de conocimiento del entorno	•			•	•	

Fuentes: PSOE, Programa Marco Municipal Elecciones Municipales Mayo 2007: *miramos adelante*; PP, Programa Marco Elecciones 2007: *agenda para el futuro*; IU, Programa Marco Municipal 2007: *nuestro modelo de ciudad*; CIU, Programa Marco Elecciones Municipales 2007: *construim comunitats locals per als nous temps*; BNG, Elecciones Municipales 2007 Programa Marco; EAJ-PNV, Elecciones forales y municipales 2007: Programa Electoral Base: *hay que hacer*. Elaboración propia.

Aquí, a mayores de la filosofía de la Ciudad Educadora y de las Comunidades de Aprendizaje, merecen una mención especial las experiencias relacionadas con los derechos de los niños y las niñas promovidas desde la *Red de Ciudades Amigas de la Infancia*, según los principios establecidos por UNICEF, en colaboración con la FEMP. Por otra parte, entre las muchas experiencias de Agendas 21 locales y escolares, cabe hacer mención a la actividad de la *Xarxa de Ciutats i Pobles Cap a La Sostenibilitat* promovida por la Diputació de Barcelona, así como a la *Red de Ciudades Sostenibles* de la FEMP, compartiendo el objetivo de convertirse en “un marco de debate y de intercambio de experiencias para conseguir objetivos comunes de sostenibilidad en los municipios, como ejemplo ilustrativo de los beneficios del trabajo en red”.

<http://www.ciudadesamigas.org/>

<http://www.diba.es/xarxasost/>

### **4.3 Panorámica de las políticas educativas locales**

Ante todo, cabe reconocer que no resulta sencillo adentrarse en el análisis cualitativo de la oferta electoral que los consumidores-votantes tienen a su disposición. Cuando no es por la variedad de grupos, iniciativas, perfiles, etc., la dificultad puede provenir también de la indiferenciación de las propuestas entre unos y otros. En parte, porque en los programas-marco diseñados para el común de los municipios españoles no se contemplan todas las especificidades que –a posteriori– cada Ayuntamiento concreta en su propio programa de gobierno; y en parte también porque unos partidos incorporan propuestas de otros, sobre todo si tienen previsto gobernar en coalición, o si la apertura del Consistorio es la suficiente como para dar cabida a pactos locales o acuerdos por la educación. Con todo, no se desprecia la huella ideológica que cada uno de los grupos le confiere a política educativa municipal. Porque, de entrada, admitimos que **el nivel local se muestra como un ámbito políticamente distinto de otros niveles** - autonómicos o centrales-, donde las posiciones pueden estar tan próximas cuanto lejanas, en función del espectro ideológico que se considere.

Sin entrar en contradicción con lo anterior, conforme a los cuadros que se han ido presentando, **no parece que la marca partidista sea (totalmente) determinante para que los programas electorales cobren una u otra orientación educativa.** Con ello no queremos enjuiciar que la dimensión política resulte subsidiaria respecto a la configuración de la vida municipal. Pero sí se quiere subrayar que no basta con asociar a cada partido una única estrategia de gobierno, ni viceversa. Por el contrario, para poder evaluar en qué se asemejan y se distinguen sus orientaciones políticas, parece conveniente realizar estudios de casos que permitan examinar el tipo de prácticas políticas, administrativas y gerenciales que se esconden en dichas propuestas, y cómo las interpretan los diversos actores. No en vano, es bien conocido que una cosa es enunciar la simpatía por una determinada orientación política y otra muy distinta es la manera de llevar a cabo los propósitos enunciados. De ahí que, aunque en cada corriente ideológica puedan habitar distintas maneras de imaginar la ciudad, ya sea implícita o explícitamente, ni todas las diferencias ni todas las semejanzas se remiten a los modos de pensar. A veces, tal como se detrae de los programas electorales, también es en las prácticas locales donde se producen los matices y las variaciones.

En este sentido, conviene rehuir algunos de los estereotipos más asentados en el discurso de las políticas educativas, pues no olvidamos que, en los últimos años, el debate educativo ha presenciado más de una y de dos controversias entre la escuela laica y la escuela religiosa, si ha de ser pública o privada, estar centrada en la igualdad o en el mérito del esfuerzo, orientarse hacia el rendimiento o bien hacia la provisión de condiciones de ciudadanía, etc. De hecho, observando el tipo de propuestas que se realizan, constatamos que los partidos trasladaron a sus programas municipales una concepción del sistema educativo más propia de la ordenación general que compete a las administraciones autonómicas y central. Cosa que se explica por el momento de oportunidad política en el que se celebraron las pasadas elecciones locales, antecediendo a las elecciones generales y presentándose a modo de plebiscito al gobierno central.

Al descender al ámbito local, le hemos concedido el protagonismo a las medidas que los agentes municipales son capaces de impulsar, observando a través de los programas electorales que sus principales preocupaciones giran en torno a: la cobertura de la educación infantil, la integración social y cultural de los inmigrantes, la promoción del civismo, la conciliación, los servicios educativos de base comunitaria, la inserción sociolaboral en los sectores productivos del mercado de trabajo, etc.

Así, nuestro análisis se inclinó hacia un recorrido temático-descriptivo, centrado en las propuestas que son comunes a los distintos partidos, y en algunas otras más singulares. De manera que todas las valoraciones se circunscriben, de manera genérica, al conjunto de las políticas educativas municipales, antes que al caso particular de cada municipio, pues se tiene presente que los programas electorales analizados no son una memoria de todo lo que se hace o se declara, sino que son tan sólo un escaparate de las novedades que se proponen. De hecho, algunas de las promesas presentadas en los programas-marco son ya una realidad en muchas de las ciudades españolas, habiendo gobiernos de un determinado signo político que ya han implantado las medidas de sus contendientes electorales.

En conjunto, hemos subrayado que la vida educativa local es una de esas opciones políticas y pedagógicas en las que -para bien y para mal- cabe un amplio abanico de posibilidades y de alternativas; tantas como las lecturas que puedan hacerse de los principios democráticos. Por lo demás, todo lo relacionado con el modo de encarar cada

una de estas cuestiones recae, necesariamente, en una valoración del modelo de sociedad que se quiere; o sea, en un posicionamiento político.

Sin embargo, considerar los puntos de semejanza y de diferencia entre esas opciones políticas quizá sea importante, dada la cantidad de vidas en las que inciden y el tipo de ciudades que se construye al poner en juego un determinado modo de gestionar la educación. En unos casos, centrando la acción educativa local en la prestación de servicios a la comunidad, desde una iniciativa pública que destaca, sobre todo, por tratar de garantizar la igualdad de oportunidades; en otros, orientando las prácticas de gobierno hacia la consecución de un mejor funcionamiento del sistema educativo, enfatizando la promoción individual mediante la facilitación del acceso y la distinción meritoria del rendimiento escolar o académico.

En definitiva, se enumeraron aquí cuáles son las iniciativas políticas propuestas por los distintos partidos políticos para hacerse con la confianza de la ciudadanía, en la representación de sus necesidades y demandas educativas. En cada una de ellas está inscrita una determinada manera de entender la educación y la sociedad, y aunque su concreción pueda adoptar unos formatos más o menos semejantes entre sí, puede que las motivaciones que en ellas se contienen atiendan a distintos modos de entender la convivencia democrática. De ahí que, en nuestro proceder, hayamos dejado al descubierto algunos de los posicionamientos que fijan el mensaje de cada partido político, sin pasar por alto que, al referirnos al municipio como unidad de análisis, los márgenes de maniobra se ven delimitados por el tipo de competencias educativas “subsidiarias” que recaen en los gobiernos locales.

## Conclusión y prospectiva

Este trabajo ha tratado de caracterizar a las Administraciones Locales como entidades competentes en el ejercicio de políticas educativas municipales que ayuden a mejorar la vida comunitaria. Lo hemos hecho desde distintas perspectivas, remarcando especialmente qué deber tienen contraído los poderes públicos locales con la formación de la ciudadanía (perspectiva normativo-legislativa), cuál es el sentido de su quehacer socioeducativo dentro del gobierno de las ciudades (perspectiva filosófico-conceptual) y cómo aprovechar las plusvalías que ofrece el municipio para llevar a cabo esta tarea (perspectiva administrativo-gerencial). Todo ello se traslada al plano de las propuestas políticas para observar cómo se concretan las posibilidades educativas del ámbito local en las prioridades fijadas por la esfera política.

### ***Perspectiva normativo-legislativa***

De los aspectos normativos se ha observado la necesidad de connotar a **la Administración Local como Administración Educativa y Educadora**. Al revisar tanto las bases del régimen local como la legislación educativa se identificó que “lo local” constituye un importante ámbito de descentralización de la educación. Sin embargo, a falta de la autonomía y subsidiariedad que le correspondería, el municipio parece verse desposeído de sus funciones naturales, como es propio de una gestión del territorio marcada por la proximidad al ciudadano.

Pese a que muchas sus limitaciones competenciales le relegan a una función subsidiaria y complementaria de segundo orden, la legislación vigente y sobre todo la nueva regulación que se avecina parece dejar entreabierto **la posibilidad de avanzar en el terreno de la cooperación interadministrativa multinivel**, desarrollando las estrategias de delegación, transferencia, traspaso y atribución de competencias. Aunque el plano financiero parece situarse como el mayor impedimento para avanzar en esta dirección, se están experimentando nuevas formas de colaboración público-privado donde el papel educativo de los municipios se está viendo cada vez más ampliado, por la intensidad de su rol de coordinador de la acción formativa en el territorio. Si bien, no deja de preocupar la notable indefinición legislativa que atribuye a los municipios una

difusa naturaleza “cooperadora” y “complementaria”, a la hora de garantizar el derecho a la educación como un servicio público de acceso universal.

### ***Perspectiva filosófico-conceptual***

En relación a las posibilidades que presenta la acción socioeducativa para mejorar la vida en las ciudades, vimos **las potencialidades de adscribir la gestión local a una filosofía como la de las Ciudades Educadoras**, orientada a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer la cohesión social, revalorizando la capacidad de la acción educativa para incidir en la vida del municipio desde su centralidad en las políticas sociales de bienestar.

De acuerdo con los principios de la *Carta de Ciudades Educadoras*, se observaron los beneficios de articular un *Proyecto Educativo de Ciudad* que garantice la prestación de servicios educativos integrales para una formación cada vez más proyectada a lo largo de la vida, con una creciente apertura a distintos tiempos y espacios sociales. Al respecto, todo indica que **la acción urbana demanda nuevos modos de concebir el papel de la educación y de la escuela**, pasando a ser una realidad más transversal y transformadora, capaz de poner a toda la comunidad educativa en disposición de educar, en los grandes objetivos que se enunciaron como parte de una agenda 21 para la política educativa local, que ha de perseguir el logro de ciudades habitables, sostenibles, saludables, educadoras, amigables, inclusivas, creativas, culturales, etc. A todo ello parece contribuir la territorialización de la educación en la vida municipal, desde los principios de corresponsabilidad social y participación de la comunidad educativa, que se consideran necesarios para la nueva estrategia urbana.

### ***Perspectiva administrativo-gerencial***

Introduciendo nuevas perspectivas de análisis, también observamos que muchos de los objetivos de la Ciudad Educadora dependen de una más que necesaria modernización del ente municipal, de sus estructuras y de sus culturas administrativas. A partir de lo aprendido durante las tres últimas décadas de desarrollo institucional de los poderes públicos locales en España, apreciamos que los gobiernos locales han ido cobrando un mayor protagonismo como distribuidores y descentralizadores de servicios de bienestar,

a medida que la política territorial se convertía en una cuestión de primer orden para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos. En este sentido, señalamos que **el ámbito municipal ofrece valiosas plusvalías para el desarrollo de la acción-intervención socioeducativa**, pues posibilita la articulación de lógicas de “transversalidad”, “trabajo integrado”, “planificación estratégica”, “participación ciudadana”, “trabajo en red”, etc. De este modo, las políticas educativas ganan en interdependencia, diálogo público-privado y cooperación, de acuerdo con la corresponsabilización y la participación ciudadana que las ciudades necesitan para desarrollar su condición educadora.

Estos enfoques substituyen el clásico gobierno *gerencial* por **un nuevo gobierno de carácter relacional que sitúe a las personas en el centro de sus preocupaciones**, que se soporte sobre una administración servicial y responsable y, en consecuencia, que actúe según los criterios de la evaluación y calidad de los servicios públicos, siguiendo además los referentes éticos del buen gobierno. De los muchos nombres que pueden asociarse a estas ideas, todo hace indicar que los modelos de compactación de servicios personales a la comunidad son los que más ayudan a conseguir una mayor vinculación de las políticas educativas con las especificidades del territorio y de quienes lo habitan, haciendo una aportación sustantiva al bienestar social de la comunidad y dando respuesta a la heterogeneidad de las demandas y la multidimensionalidad de las problemáticas.

### ***Perspectiva político-institucional***

Al explorar las propuestas de acción política que concretan las posibilidades educativas del Municipio, pretendimos ver cómo se concibe la condición educadora del municipio desde las esferas de decisión política, observando si las medidas que se pretenden institucionalizar aprovechan las potencialidades del gobierno local. Al respecto, como no podía ser de otro modo, **la iniciativa política predominante en el ámbito educativo-local se revela acorde con el cumplimiento de las competencias obligatorias** y, en algunos casos –los menos–, se mostró interesada en validar algunas de sus competencias voluntarias para atender a las preocupaciones que priman en cada sector político.

En líneas generales, los programas electorales formulan propuestas preferentemente orientadas a cumplir con las competencias obligatorias en materia de escolarización y a

prestar servicios de atención dirigidos a la población escolar y universitaria. A ellas se suman algunas medidas complementarias, bajo el conocido formato de las actividades y los servicios extraescolares. Si bien, a menudo, estas iniciativas se presentan a modo de programas que rara vez atraviesan la realidad de las políticas escolares para adentrarse en otras políticas sociales de educación y formación a lo largo de la vida. A lo sumo, los atributos del municipio relacional se hacen presentes en algunas propuestas de participación ciudadana y de interrelación entre los distintos actores de la comunidad educativa. Por ello, cabe afirmar que **en las opciones políticas se concretan tan sólo algunas de las muchas posibilidades que ofrece el municipio.**

Por otra parte, se aprecia que **las preocupaciones educativo-formativas giran en torno a problemáticas semejantes**, aunque las soluciones y alternativas que se proponen desde de los distintos partidos políticos no siempre resulten parejas. En paralelo, cuando la concreción de las medidas pueda adoptar unos formatos más o menos semejantes entre sí, también se aprecia que las motivaciones que en ellas se contienen pueden responder a distintos modos de entender la vida municipal. En todo caso, **no parece que la marca partidista sea (totalmente) determinante** para que los programas y servicios educativos cobren una u otra orientación.

Para concluir, a poco que se profundice en la literatura que relaciona la educación con la vida urbana pronto se advierte que esta parcela científica y profesional ha ido creciendo, aumentando en su diversidad temática, su variedad metodológica y su nómina de contribuyentes, intensificando al tiempo los debates en torno a sus sentidos y a sus significados. Del conjunto de contribuciones reunidas en nuestra revisión se deriva, al menos, un elemento de acuerdo: educar es una opción política y pedagógica orientada hacia la creación de un proyecto de ciudad y de ciudadanía, que las Administraciones Locales están convocadas a realizar, garantizando todos los derechos para todas las personas, en el escenario de sociedades, comunidades y ciudades que requieren de políticas urbanas adecuadas a las circunstancias de la vida cotidiana.

A tal fin, **los municipios reúnen las condiciones necesarias para obrar lo social de la educación**, proyectando toda su capacidad de significar mejoras en la vida de las personas, desde la práctica de una cultura cívica que se traduzca en el incremento de nuestras reservas de capital social; observando en todo momento el valor de la democracia como modelo de convivencia, soportado sobre los valores y principios de “una educación que socialice e integre en una sociedad que incluya y eduque”. Y que lo

haga por medio de una política pedagógica que trate de ser alternativas en sus propósitos y en sus propuestas, acentuando la naturaleza política de la Pedagogía Social como el proyecto de crear condiciones de ciudadanía, que traduzcan el derecho a la educación en el derecho de aprender a lo largo de la vida.

De ello tenemos hoy pruebas fehacientes, ya que, como proceso y resultado de la ampliación de la comunidad educativa, de sus agentes y de sus funciones, cada vez aparecen nuevas posibilidades para educar y educarse en las ciudades, haciendo relevante su estudio no tanto para analizar iniciativas aisladas sino para ofrecer una visión de conjunto. Éste es el caso de ciertas experiencias educativas que proyectan una visión más comunitaria de la ciudadanía, respondiendo a distintas maneras de denominarse como “ciudades educadoras”, “comunidades de aprendizaje”, “escuela-comunidad”, “aprendizaje-servicio”, “proyectos educativos de ciudad”, “planes de entorno”, “planes de desarrollo comunitario”, etc.

Todas estas prácticas educativas en la comunidad, dispuestas por distintos agentes sociales y en distintos escenarios educativos, encuentran en la ciudad su verdadera razón de ser. La ciudad de ciudadanos y de ciudadanas, la ciudad de las personas o la ciudad para todos y cada uno de sus habitantes, que no es otra que la ciudad inclusiva, nos convoca pues a un quehacer pedagógico que ha de ampliar sustancialmente el alcance de sus acciones, adentrándose en las viejas y nuevas complejidades del quehacer municipal que exige el siglo XXI.

### ***Valoración final y limitaciones del proyecto***

A modo de autovaloración global del trabajo realizado, como parte del curso de *Postgrau en Gestió de Projectes de Serveis Personals a l'Administració Local*, creemos haber cumplido con el requisito de plantear un problema, analizarlo desde distintas perspectivas y buscar soluciones alternativas que nos ofrecen nuevas lecturas de las realidades locales y que, a su vez, nos generan nuevas inquietudes. Más concretamente, nuestra indagación ha quedado vinculada a los objetivos, módulos y contenidos del postgrado, girando en torno a temáticas y problemáticas educativas urbanas que nos apelan de manera directa, y ante las cuales queremos continuar estudiando y reflexionando mediante las aperturas que podamos descubrir en el curso de *Postgrau en Gestió de Polítiques educatives a l'Administració Local*.

Con la más que estimable orientación y ayuda de nuestro tutor, esperamos que la estructura del documento, su contenido y desarrollo, responda a las características que son propias de un proyecto de esta naturaleza, según se nos indicaba en las orientaciones del Equipo Directivo sobre el pre-proyecto presentado, al señalar que “el análisis de las políticas públicas locales en educación es un tema que se adapta a los objetivos y contenidos del postgrado”. Si bien, reconocemos nuestra entera responsabilidad en la reorientación de las previsiones inicialmente trazadas, ante la imposibilidad sobrevenida de llevar a cabo una propuesta que, como ya se nos advertía, presentaba “un cariz demasiado generalista” y con “objetivos excesivamente ambiciosos”, que necesariamente tuvimos que concretar en una aproximación teórica al estado de la cuestión.

Con todo, entendemos que este esfuerzo nos pone en disposición de poder abordar, en un futuro, otros aspectos específicos de la realidad educativa municipal, desde un tipo de aproximación al diseño de recursos, a la evaluación de experiencias u otras de carácter empírico y/o aplicado. Al menos, así lo hemos propuesto como proyecto del otro postgrado conducente al título de máster, en el que pretendemos “elaborar un panel de indicadores educativos urbanos que reúna las condiciones para su aplicación a la gestión educativa local por parte de los responsables políticos y técnicos”. Para que se nos confíe la realización de este objetivo esperamos haber dado suficientes muestras probadas de poder llevarlo a cabo.

## Referencias bibliográficas

- Ajuntament de Barcelona. (1990). *La ciudad educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Regidoria d'Edicions i Publicacions.
- Alderoqui, S., Penchansky, P., & Blanco, J. (2002). *Ciudad y ciudadanos: Aportes para la enseñanza del mundo urbano*. Buenos Aires: Paidós.
- Alegre, M. À. (2005). *Els projectes educatius de ciutat (PEC): Anàlisi de l'experiència acumulada, nova proposta metodològica*. Barcelona: Diputació Barcelona, Àrea d'Educació.
- Alguacil Gómez, J. (2003). *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Lanzarote: Fundación César Manrique.
- Álvarez Corbacho, X. (2003). *A rebelión municipal: Unha esperanza para galicia*. Vigo: Xerais.
- Arenilla Sáez, M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Blanco, I. (2003). *Consells ciutadans a catalunya: Experiències, balanç i propostes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bolívar, A. (2007). *Educación para la ciudadanía: Algo más que una asignatura*. Barcelona: Graó.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público: Ciudad y ciudadanía [L'espai públic: ciutat i ciutadania]*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bosch i Vila, C. (1998). *Pensar la ciudad desde la educación: Documento del seminario Proyecto Educativo de Ciudad*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bosch, N. (2006). Algunas propuestas para la ampliación de competencias de los gobiernos locales españoles. *Administración & Ciudadanía: Revista Da Escola Galega De Administración Pública*, 1(2), 27-41.
- Brugué, Q. (2002). Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española De Ciencia Política*, (7), 9-38.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (2002). La educación en el marco de los servicios personales locales. In J. Subirats (Ed.), *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (1st ed., pp. 51-82) Ariel.
- Caballo, M. B. (2001). *A cidade educadora: Nova perspectiva de organização e interceção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Cabral Pinto, F. (2004). *Cidadania, sistema educativo e cidade educadora*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Casellas López, L., & Sola García, A. (2004). El papel de las Administraciones Locales en la participación ciudadana. *Intervención Psicosocial: Revista Sobre Igualdad y Calidad De Vida*, 13(3), 271-288.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* [The information age]. Madrid: Alianza.
- Cieza García, J. A. (2006). Educación comunitaria. *Revista De Educación*, (339) 765-799.
- Civís, M., Longás, E., Longás Mayayo, J., & Riera, J. (2007). Educación, territorio y desarrollo comunitario: Prácticas emergentes. *Educación Social: Revista De Intervención Socioeducativa*, (36), 13-25.
- Colom, A. J. (2001). Ciudadanía y educación: El desarrollo de nuevos modelos socio-educativos. In M. Á Santos Rego, & M. Lorenzo Moledo (Eds.), *A construcción educativa da cidade: Unha perspectiva transversal* (pp. 35-50). Santiago de Compostela: Concello de Santiago, Departamento de Educación e Mocidade.
- Collet, J., & González, S. (2004). *Els projectes educatius de segona generació: Del govern tradicional a la 'governance' comunitària*. Barcelona: Nous Horizons, Fundació.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro: Informe a la unesco de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana.
- Diputació de Barcelona. (1999). *Les ciutats que s'eduquen*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea d'Educació.
- Diputació de Barcelona. (2007). *Ciutat.edu: Nous reptes, nous compromisos*. Barcelona: Diputació Barcelona.
- Elboj Saso, C. (2002). *Comunidades de aprendizaje: Transformar la educación*. Barcelona: Graó.
- Faure, E. (1973). *Aprender a ser: La educación del futuro*. Madrid: Unesco.
- Gomà, R., & Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa Calpe.
- Instituto Municipal de Educación. (2004). *Projecte educatiu de ciutat: Pla d'acció 2004-2007 = Proyecto Educativo de Ciudad: Plan de acción 2004-2007*. Barcelona: Institut d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona.
- Longworth, N. (2003). *El aprendizaje a lo largo de la vida: Ciudades centradas en el aprendizaje para un siglo orientado hacia el aprendizaje*. Barcelona: Paidós.
- López Campos, J. (1998). *La gestión de la calidad en la Administración Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- López de Aguilera, I. (2000). *Cultura y ciudad: Manual de política cultural municipal*. Gijón: Trea.

- López Matallana, M., & Torres Lucas, J. (2003). La sociedad educadora. *Intervención Psicosocial: Revista Sobre Igualdad y Calidad De Vida*, 12(2), 153-161.
- Mampel, J., Petit, A., & Badosa, J. (2002). Educación y escuela. el nuevo papel de la escuela dentro de una concepción educativa más amplia. los proyectos educativos de ciudad y sus actores. In J. Subirats (Ed.), *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (1st ed., pp. 199-222) Ariel.
- Meira Cartea, P. Á., & Caride, J. A. (2005). *Cuadernos De Pedagogía*, (349), 49-52.
- Merino, A. (2003). *Desde la proximidad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2005). *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- Ministerio de Administraciones Públicas, & Ministerio de Administraciones Públicas. (2000). *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- Planas, J. (2004). *La escuela y la nueva ordenación del territorio: Los retos de la institución escolar*. Barcelona: Octaedro.
- Plandiura, R., & Perdigo i Solà, J. (2002). Los condicionantes jurídicos en España. ¿pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa?: Límites y oportunidades. In J. Subirats (Ed.), *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (1st ed., pp. 161-198) Ariel.
- Pose, H. M. (2006). *La cultura en las ciudades: Un quehacer cívico-social* (1ª ed.). Barcelona: Graó.
- Riba i Romeva, C., Alsinet i Caballería, J., & Ribera, M. (2002). ¿Cuál es el nivel de gobierno adecuado para ocuparse del sistema educativo?: La situación en Europa. In J. Subirats (Ed.), *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (1st ed., pp. 113-160) Ariel.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2008). Gobierno, administración pública y servicio. In J. Vergara Ciordia (Ed.), *Formación para la ciudadanía: Un reto de la sociedad educadora* (pp. 23-40). Barcelona: Ariel.
- Santos Rego, M. Á., & Lorenzo Moledo, M. (2001). *A construción educativa da cidade: Unha perspectiva transversal*. Santiago de Compostela: Concello de Santiago, Departamento de Educación e Mocidade.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Serra, A. (2004). *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Subirats, J. (2002). *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2006). O novo papel dos gobernos locais desde a proximidade e a implicación cidadá. *Administración & Cidadanía: Revista Da Escola Galega De Administración Pública*, 1(1), 203-215.

- Subirats, J., & Albaigés i Blasi, B. (2006). *Educació i comunitat: Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Tiana Ferrer, A. (2007). A la búsqueda del consenso en educación: La experiencia de la LOE. *Revista De Educación*, (344), 83-100.
- Tonucci, F., & Fundación Germán Sánchez Ruipérez. (1997). *La ciudad de los niños: Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Trilla, J. (1993). *Otras educaciones: Animación sociocultural, formación de adultos y ciudad educativa*. Barcelona: Anthropos.
- Trilla, J. (1999). La ciudad educadora: De las retóricas a los proyectos. *Cuadernos De Pedagogía*, (278), 44-50.
- Trilla, J. (2005). La ciudad educadora: Municipio y educación. In S. Peiró i Gregòri (Ed.), *Nuevos espacios y nuevos entornos en educación* (pp. 19-42). Alicante: Editorial Club Universitario.
- Trilla, J., Puig Rovira, J. M., & Martínez Martín, M. (2003). *Teoría De La Educación*, (15), 57-94.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica: Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona: Paidós.