

Vol. 18, Núm. 3, 2016

Desarrollo educativo en las ciudades españolas: el protagonismo de los ayuntamientos

Educational Development in Spanish Cities: The Central Role of Town Councils

José Luis Muñoz Moreno (1) jose.l.munoz@uv.es
Joaquín Gairín Sallán (2) joaquin.gairin@uab.cat

(1) Universidad de Valencia

(2) Universidad Autónoma de Barcelona

(Recibido: 23 de julio de 2014; Aceptado para su publicación: 9 de octubre de 2015)

Cómo citar: Muñoz, J. L. y Gairín, J. (2016). Desarrollo educativo en las ciudades españolas: el protagonismo de los ayuntamientos. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(3), 81-94. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/829>

Resumen

La aportación muestra los principales resultados del estudio sobre el desarrollo educativo de las ciudades, como proceso de concertación entre los distintos agentes que interactúan en la ciudad para impulsar la mejora de la educación y sus condiciones. Concreta y valida un modelo de estadios, que ha supuesto una revisión bibliográfica, 17 entrevistas en profundidad, un grupo de discusión con 11 expertos y su aplicación en 3 ayuntamientos para validarlo a partir de 12 técnicos municipales. Los resultados explican la existencia de distintos estadios de desarrollo, remarcan que la confianza, el diálogo y el consenso son necesarios para mejorar la implicación de la comunidad en la educación y explicitan la necesidad de articular políticas educativas transversales e innovadoras ligadas al desarrollo social.

Palabras clave: Desarrollo educativo, ayuntamiento, comunidad.

Abstract

This contribution shows the main results of a study on educational development in cities, as a consultation process between different actors who come together to improve education and conditions in a city. It defines and validates a model based on stages, which entailed a review of literature, 17 in-depth interviews, a discussion group with 11 experts, and its implementation in three town councils so it may be validated by 12 municipal technicians. The results explain the existence of different stages of development and highlight the need for trust, dialog and a consensus to improve community engagement in education. Furthermore, they clearly set out the need to articulate cross-cutting and innovative education policies linked to social development.

Keywords: Educational development, council, community.

I. Introducción

De las 8,116 ciudades españolas, 7,717 tienen menos de 20,000 habitantes, 370 entre 20,000 y 200,000, y 29 más de 200,000 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2012). En conjunto, más de 4,900 ciudades (60%) cuenta con menos de 1,000 habitantes y su población total no llega al 4% de la población española, aunque ocupan la mayor parte de la superficie del territorio (Federación Española de Municipios y Provincias [FEMP], 2006).

Las problemáticas que acompañan a estos núcleos urbanos se vinculan (FEMP, 2006), por lo general, con un desajuste creciente entre las funciones que están asumiendo los ayuntamientos y las que legalmente les corresponde por definición; con un sistema de financiación insuficiente para ejercer plenamente su misión, y con una normativa limitadora del poder de auto-organización sobre aspectos como gestión de recursos, participación activa de la ciudadanía y previsiones y planes de futuro, entre otros aspectos. Otras disfunciones se relacionan con: una evolución descentralizadora de competencias y recursos en las comunidades autónomas sin más transferencias a los ayuntamientos; una falta de planificación concertada de recursos entre estado, comunidades autónomas y ayuntamientos; un gasto corriente creciente, sobre todo en las subfunciones y áreas de gestión local asociadas a competencias autonómicas (gastos en actividades y servicios no obligatorios); una limitación de las ciudades pequeñas para obtener recursos tributarios; la falta de compensación por los servicios de suplencia (no obligatorios) ofrecidos; o la imposibilidad de mantener estructuras técnico-administrativas propias de las grandes ciudades y que permiten grados importantes de autonomía.

Ello en un escenario donde, además, la mayoría de las ciudades son pequeñas, están geográficamente separadas de los entornos centrales de mayor dinamismo y progreso, se inscriben en entornos rurales, tienen una débil densidad poblacional, tienden a la despoblación y el envejecimiento, y precisan de nuevas perspectivas de desarrollo.

En el ámbito educativo, con un gasto de 2,755 millones de euros en 2009 (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [MECD], 2012), se aconsejaba el establecimiento de convenios de colaboración entre la FEMP y el MECD con los objetivos de: a) mejorar la calidad educativa en lo local; b) lograr la plena integración de la acción educativa en la vida local, c) mejorar la formación de los responsables de la gestión educativa a nivel local; d) promocionar iniciativas que redunden en beneficio de la gestión local en educación; y e) reconocer a los ayuntamientos por el importante papel que han desempeñado en educación compartiendo políticas educativas y trabajando por la calidad educativa de las comunidades locales.

Desde la propia FEMP (2011), otras medidas que se proponían con urgencia se asociaban con: reconocer fehacientemente la efectiva incidencia de los ayuntamientos sobre el espacio educativo no formal e informal; promover el diseño y desarrollo de un plan general de actuación educativa en las ciudades, con objetivos a corto, mediano y largo plazo, y contenidos de escolarización, participación, programas de apoyo a la escuela y la creación de programas complementarios al sistema escolar; trabajar el diseño y desarrollo de planes específicos para mejorar la convivencia escolar, prevenir y controlar el ausentismo escolar, la educación en valores, la formación a lo largo de la vida, la promoción de la lectura, la formación y el empleo o la integración de la población inmigrante. Asimismo, cabía dedicar especial atención a las ciudades pequeñas, para garantizar los derechos constitucionales de sus habitantes a una educación de calidad y reivindicar una regulación, lo más homogénea posible, que delimitase las obligaciones locales sobre el mantenimiento, funcionamiento y reparación de los centros escolares públicos, incluyendo las previsiones necesarias para favorecer el uso social de patios y zonas deportivas, bibliotecas u otros servicios escolares en horarios y períodos no lectivos. Y todo esto manteniendo las competencias educativas, tal y como reivindicó recientemente el Consejo de Estado en su informe preceptivo sobre la reforma de la Administración Local (Europa Press [EP], 2013).

Sin embargo, la realidad educativa de las ciudades y sus ayuntamientos se muestra distinta y diversa. La forma en que organizan y promueven la participación educativa, las actuaciones de sus servicios educativos, los programas específicos sobre mejora educativa que impulsan, y otras propuestas, establecen perfiles diferenciados y proporcionan modelos de actuación variados en la gestión de las políticas educativas desde los gobiernos locales. Esta aportación presenta, al respecto, los principales resultados del estudio realizado y que ha tenido por objetivo principal: investigar sobre el desarrollo educativo de las ciudades a través de la actuación de los ayuntamientos.

II. Desarrollo educativo de las ciudades

El ámbito local resulta ser uno de los más apropiados para detectar necesidades socioeducativas y proponer políticas educativas coherentes, dada su proximidad con la ciudadanía y las posibilidades de participación que permite (Cedrún, 2005; Albaigés, 2013). También es un espacio de encuentro donde se hacen realidad las políticas de desarrollo y, concretamente, las políticas de desarrollo educativo (Gairín y Castro, 2010; Gairín, 2011).

Son las especificidades de cada comunidad local las que determinan, de acuerdo con Carrillo (2002), las estrategias educativas más pertinentes para articular las políticas, planes, programas y proyectos. Sin embargo, algunas estrategias efectivas que posibilitan una mejor vinculación con el territorio pueden vincularse, como señalan Subirats y Albaigés (2006), con la organización de actividades abiertas al territorio, la participación en redes locales formales, la participación en la organización de fiestas y actos del territorio, la intervención en la planificación y evaluación de políticas socioeducativas, la adecuación de la oferta educativa a las necesidades territoriales, el uso de equipamientos y servicios públicos o el uso que hacen agentes externos de los recursos e infraestructuras propios, entre otras.

La clarificación del rol desempeñado por los ayuntamientos es conveniente a partir de varios aspectos (Peiró, 2009a y 2009b): la descentralización administrativa, que convierte la educación en un elemento central de la gestión política local; los servicios educativos locales, orientados a solucionar eficaz y eficientemente las necesidades socioeducativas; y las actuaciones para definir políticas educativas centradas en la ciudadanía, la planificación y el control de objetivos desde indicadores de calidad.

La educación se erige así, y progresivamente, en un instrumento estratégico y valioso para hacer avanzar y transformar las ciudades, y también para caminar hacia modelos de ciudad más justos, humanos y creativos (Sátiro, 2009). En esta dirección se circunscribe, por ejemplo, el movimiento de ciudades educadoras que posibilita formas de trabajo descentralizadas y refuerza vías de cooperación entre gobiernos locales con retos y objetivos similares (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras [AICE], 2008).

Las ciudades pueden mejorar mediante la educación (Muñoz, 2013a y 2013b), considerando la comunidad y la ciudadanía como importantes articuladores de la diversidad, el desarrollo como un proyecto integral de personas y colectivos sociales, y la necesidad de profundizar en la democracia desde la participación y el protagonismo ciudadano. De acuerdo con Blanco, Fleury y Subirats (2012), “la participación comunitaria es parte fundamental de cualquier estrategia de transformación de las ciudades fundamentada en valores y principios políticos de fondo” (p. 34), por lo que la participación resulta ser un pilar básico también para el desarrollo educativo de las ciudades.

Hablamos de desarrollo y en él incluimos, con De la Riva (2004), convivencia, cohesión, equidad, igualdad de oportunidades, identidad, cultura, paz, ecología, entorno, reparto del bienestar, conocimiento, búsqueda personal y colectiva de la felicidad y construcción de otro mundo posible más justo y mejor. Heras (2008), con el término desarrollo, se refiere a la acción de hacer pasar una cosa de orden físico, intelectual o moral por toda una serie de estados sucesivos, cada uno de ellos más perfecto y complejo que el anterior. Para Nisbet (1996), referente de la Teoría de la Evolución Social, el desarrollo comprende la capacidad que lucha por realizarse. Para nosotros, además, el desarrollo debe adoptar una visión holística y dinámica, contemplando a la comunidad y la ciudadanía como un todo, con avances y retrocesos. Ha de asociarse a un proceso por el que la sociedad mejora constantemente las condiciones

de vida e incrementa los bienes con los que poder cubrir las necesidades más básicas y complementarias de una ciudadanía con derechos y deberes ligados a libertad y fraternidad y promotores de la igualdad dentro de la diversidad (Rebollo, 2008).

La concepción de desarrollo educativo que planteamos en este artículo, y que compartimos con Enríquez y Gallichio (2006) y Enríquez (2003), viene a representar un proceso de concertación entre los distintos agentes socioeducativos que interactúan en la ciudad para impulsar, con la participación permanente, creativa, transversal y responsable de la ciudadanía, un proyecto de mejora educativa que comporta generación del crecimiento de la comunidad, cambio socioeducativo, corresponsabilidad educativa, aprendizaje a lo largo de la vida, sostenibilidad, un enfoque de calidad, equilibrio u otros valores. Por otra parte, exige adoptar una visión a mediano y largo plazo que establezca el punto de llegada y el horizonte educativo que da sentido a las acciones de corto plazo y que permita avanzar gradualmente; un trabajo conjunto entre agentes socioeducativos locales y con otros para construir una ciudad más educativa y educadora, democrática y participativa y que responde con garantías a sus retos; una nueva manera de comprender la ciudad educativamente; reconocimiento y gestión de la diversidad que caracteriza la realidad; y entender la ciudad como fuente de procesos y recursos educativos que, generando las condiciones adecuadas, contribuye al propio progreso (Santos, 2009).

De esta forma, el desarrollo se propone mejorar las condiciones educativas de la ciudad (también de la comunidad y la ciudadanía) en todos sus niveles y esferas. El potencial de transformación y cambio implícito que tiene precisa de la participación activa de ciudadanía, organizaciones socioeducativas y del Ayuntamiento como máximo responsable de la gestión política local. La escuela, en este marco, ampliaría sus cometidos, estableciendo sinergias con la ciudad y articulando dinámicas y actuaciones que evidenciarían su papel de primer orden en la mejora educativa (Gradaille y Caballo, 2008).

La participación emerge así como un indicador de calidad a la vez que elemento clave y transversal para la gestión de la política educativa local, la articulación de procesos e iniciativas y la toma de decisiones (Alguacil, 2011; Heras, 2008; Cuesta, 2006). La comunidad y la ciudadanía no sólo deben recibir información y disponer de servicios educativos, sino que también deben participar activamente en aquellas cuestiones que les afectan, generando un modelo de sociedad que mejora desde la implicación de todos en un proyecto educativo compartido (Longás, Civís, Riera, Fontanet, Longás y Andrés, 2008). Realidad social y educación se comprenden como una construcción elaborada por sus protagonistas (Habermas, 1987). La interacción, cooperación y trabajo conjunto de los distintos actores, agentes y organizaciones e instituciones se orienta hacia una acción educativa compartida que incluye el compromiso colectivo. Coincidiendo con Subirats (2004), el futuro de las ciudades pasa por la capacidad de ayudar a construir comunidades locales que, desde su heterogeneidad e identidad, trabajen colectivamente para asumir los retos planteados y tomen consciencia de que la sociedad que queremos comienza a edificarse desde las mismas ciudades.

El Ayuntamiento ha de catalizar y coordinar las acciones posibilitadoras del desarrollo educativo, transformando la ciudad y pensando en el bienestar de todos (Velázquez, 2008; Plandiura, 2007). Supone ello asumir liderazgo, responsabilidad y compromiso (Sátiro, 2009), pero también facilitar aprendizaje a través de recursos humanos competentes y acciones formativas que abran vías de participación. Su actuación, junto con la de otros protagonistas (centros educativos, familias, etc.), debe sostenerse en una educación inclusiva como base e instrumento para la equidad, la igualdad de oportunidades, la cohesión y la convivencia; asumiendo, al mismo tiempo, los principios de aprendizaje a lo largo de toda la vida y participación democrática (Landi y Palacios, 2010; Gradaille y Caballo, 2008).

Se trata de garantizar la educación como derecho para todos, en cumplimiento con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y de procurar que ésta y la inversión en ella generen empleo, productividad y crecimiento desde una perspectiva económica (OEI, 2005); faciliten mejores indicadores de salud al incluir aquellos sectores de la población más vulnerables y reducir ciertas barreras sociales (exclusión y discriminación por razones de clase, raza, género, religión y cultura) desde una perspectiva social; y refuercen una base más sólida para la democracia desde una perspectiva política (Filmus y Serrani, 2009). La educación es así un desafío que ha de poder reinventarse conceptualmente en el sentido señalado e implicarse en la transformación y la mejora (Caballo, 1999). Esto es,

comprendiéndose en el contexto comunitario y ciudadano de los problemas sociales y educativos (Muñoz, 2011) y la búsqueda de la dignidad de la vida humana (Caride, 1997).

III. Método

El estudio realizado indaga sobre el desarrollo educativo de las ciudades a través de la actuación educativa que desempeñan los ayuntamientos. Sus objetivos han sido: analizar los principales elementos teóricos relacionados con la mejora educativa de las ciudades y diseñar y validar un Modelo de estadios de desarrollo.

El proceso de investigación ha implicado una revisión de la literatura científica relacionada con la temática y ha incluido dos estudios de campo. El primero, orientado al diseño del Modelo de estadios a partir de la revisión bibliográfica y 17 entrevistas en profundidad; el segundo, centrado en la validación del Modelo mediante un grupo de discusión con 11 expertos y la aplicación directa del Modelo en 3 ayuntamientos con la participación de 12 técnicos municipales de educación.

El enfoque metodológico nos aproxima a planteamientos de corte cualitativo y descriptivo, con un trabajo de campo que tiene muchas coincidencias con los estudios *survey* y la perspectiva de investigación orientada a la política y la práctica educativa.

Respecto a las características y el contenido de la instrumentalización empleada, destaca la elaboración de un Guión de entrevista (estructurada, con espacios libres, directiva, informativa, de orientación e investigación) focalizado en los participantes y que indaga, principalmente, sobre cuestiones que atañen al desarrollo educativo; un Guión de discusión con cuestiones fijadas en la propuesta de Modelo (opinión general, adecuación, terminología, complejidad, claridad y comprensión); un Instrumento de autoevaluación aplicado en los ayuntamientos para el pilotaje del modelo y que se interesa por 26 cuestiones distintas sobre el desarrollo educativo de las ciudades; y un Guión de validación con preguntas abiertas alrededor de la utilidad del modelo en la práctica (univocidad, importancia y distancia).

El muestreo ha sido no probabilístico, desde una modalidad intencional, lo que limita la generalización de la muestra a la respectiva representatividad de los informantes participantes. La selección de los 17 entrevistados se ha regido por diversos criterios: pertenencia a ciudades de tamaño pequeño (Velilla de San Antonio y Moralzarzal), mediano (Rivas Vaciamadrid, Getafe, Fuenlabrada y Parla) y grande (Barcelona, Zaragoza y Coruña); formar parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; diversidad de cargos ocupados y de instituciones representadas (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Ministerio de Educación del gobierno de España, Consejo Escolar del Estado, Federación Española de Municipios y Provincias, Federación Española de Universidades Populares, ayuntamientos y Universidades); así como la triangulación en los niveles de político, técnico municipal de educación y comunidad educativa. El grupo de discusión ha contado con 11 participantes de distintos tipos de Ayuntamiento, elegidos según el tamaño de sus ciudades (pequeño, mediano y grande), la experiencia y trayectoria profesional y que tuvieran una orientación práctica y teórica. La aplicación del Modelo en los ayuntamientos ha considerado, para su selección, el tamaño de la ciudad pequeña (Sant Quirze del Vallès), mediana (Cerdanyola del Vallès) y grande (L'Hospitalet de Llobregat), la implicación de los responsables de los Servicios Municipales de Educación, la existencia de experiencias educativas relevantes en las ciudades (Proyecto Educativo de Ciudad, Pacto Local Educativo, Plan Educativo de Entorno, Programa de patios abiertos, Consejo Educativo, etc.) y la profesionalidad de 12 técnicos municipales de educación (con experiencia, alto nivel de cualificación y capaces de aportar información relevante, reflexiones de interés, validez contextual y variedad de perspectivas y responsabilidades).

El tratamiento de la información ha consistido en la contrastación de puntos de vista, a partir de la concreción y delimitación de categorías de análisis y la consideración de ideas clave; profundizando, especialmente, en las coincidencias y las divergencias entre informantes, así como en las valoraciones y las propuestas que podían emitir. También se ha seguido este mismo criterio en la validación del Modelo por parte de los 12 técnicos municipales de educación de los 3 ayuntamientos implicados en la aplicación.

IV. Resultados

La implicación de los ayuntamientos en la educación puede moverse y transitar entre distintos estadios de desarrollo educativo. La figura 1 concreta el Modelo explicativo encontrado como síntesis de la triangulación de resultados, pudiendo ser una herramienta de ayuda y utilidad al servicio de los responsables técnicos de educación, los gobiernos locales y sus gestores de las políticas educativas.

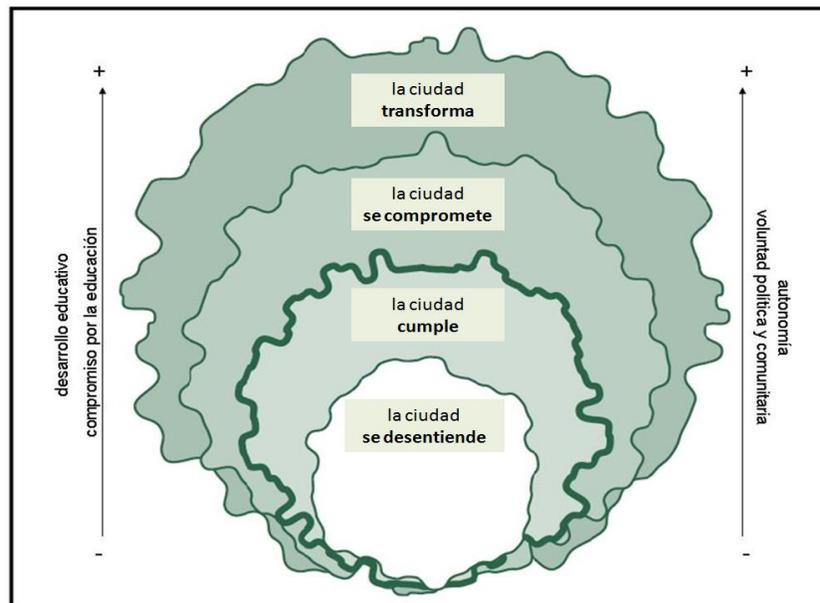


Figura 1. Modelo de estadios de desarrollo educativo de las ciudades
Nota: Elaboración propia.

El sistema educativo, sociocultural y político-financiero condiciona y determina, con frecuencia, el protagonismo y la actuación de los ayuntamientos en educación. Su intervención, muy dependiente de decisiones educativas ya definidas, queda reducida al cumplimiento de las competencias que legalmente les corresponden. Cuando no garantizan de forma efectiva esta intervención podemos hablar de un estadio de desarrollo educativo previo y anterior, que denominamos “la ciudad se desentiende”, donde la implicación en educación casi no existe y se evidencia un escaso interés por ella y por constituirla como prioridad política en la gestión local.

El primer estadio del Modelo, que denominamos “la ciudad cumple”, puede identificarse con aquellos ayuntamientos que desempeñan un papel secundario con respecto a la educación, aunque no se desentienden de ella del todo. Lo realmente importante para ellos es cumplir, adecuadamente, con todo lo relacionado con la ejecución y aplicación de las competencias educativas atribuidas. Así, siguen las directrices establecidas por las administraciones de carácter superior y actúan como continentes de la acción educativa pese a que puede que no siempre desde actitudes positivas, tal y como sucede cuando no destinan recursos suficientes para implementar las competencias asignadas, no realizan las previsiones necesarias para la reserva de suelo que permite construir equipamientos y centros escolares bien situados, no participan activamente en los Consejos Escolares de los centros y tampoco impulsan decididamente la creación de Consejos Escolares Municipales, por destacar algunas de las situaciones más habituales.

Hay bastantes ayuntamientos que tan sólo hacen aquello que la ley les obliga y, aun así, les resulta muy costoso. Siempre andan batallando con los directores de las escuelas para ver si pueden pintar las paredes del centro y las aulas o no. (Entrevistado no. 3)

Esta concepción y el papel asignado a los ayuntamientos en educación es la que ha prevalecido y sigue presente en muchas ciudades españolas. Especialmente en aquellas de tipo medio, pero también, y más aún, en las de tamaño pequeño.

El segundo estadio, que denominamos “la ciudad se compromete”, identifica la adopción de una posición mucho más activa por parte de los ayuntamientos; mostrando un mayor compromiso con la educación y ejerciendo su potestad reglamentaria y de auto-organización (por ejemplo: planifican, investigan, ejecutan financieramente y revisan sus actos y acuerdos en materia educativa). Se sitúan aquí ciudades que tienen Proyectos Educativos propios, están adheridas a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (aunque esta condición necesaria, a veces, puede no resultar suficiente), disponen de planteamientos institucionales (plan director o plan estratégico), programas de actividades educativas que complementan el currículum y de actividades extraescolares, programas formativos dirigidos a colectivos diversos y ámbitos distintos e incluso realizan otras propuestas que establecen las metas para la mejora educativa.

Los ayuntamientos destinan algunos recursos, por ejemplo, para prevenir el ausentismo y evitar el abandono escolar, muestran alguna preocupación por mejorar las competencias básicas y fomentar la continuidad del alumnado en los estudios post-obligatorios. También impulsan actuaciones de formación a lo largo de toda la vida y de participación de las familias en la escuela; conciben la educación como un elemento positivo para la igualdad, la cohesión social, la convivencia y la solidaridad.

A veces pasa que a los ayuntamientos se nos requiere única y exclusivamente para resolver ciertas problemáticas; pero nosotros entendemos que deberíamos participar más en los aspectos educativos y no sólo en lo burocrático. (Entrevistado no. 10)

Se explicita así una importante toma de conciencia colectiva que, en cierto modo, concreta actuaciones más allá del espacio escolar y de la acción aislada que puedan desempeñar escuelas e institutos. No sólo se implementan actuaciones caracterizadas por superar el ámbito escolar, sino que además se plantea la necesidad de modificar las propias estructuras de organización y funcionamiento si así fuera preciso.

La ordenación de los entornos organizativos alrededor de concejalías, áreas, servicios, departamentos o unidades de educación, en coherencia con las exigencias internas y externas, puede contribuir favorablemente a la configuración de una apuesta más comprometida con la educación. La puesta en marcha de acciones de sensibilización y búsqueda de compromisos de la ciudadanía y la profundización en temas de interculturalidad, educación permanente, cooperación y otras propuestas, favorecen la creación de escenarios educativos conformadores de unas actitudes y valores más comprometidos.

Sin duda, no se trata de un proceso simple, fácil y sencillo, pero es posible avanzar mediante actuaciones diversas y capaces de generar cambios progresivamente. Implementar iniciativas educativas institucionales, promover el intercambio de experiencias y procurar facilitadores, por ejemplo, favorecería un cambio de discurso en la práctica educativa, pero también ayudaría a promover el análisis, la reflexión y la colaboración entre quienes se implican en el desarrollo educativo.

Trabajar en proyectos colectivos puede conducir a ejercitar las capacidades de la ciudadanía para tomar decisiones en educación. Si, además, se acompaña de mecanismos y procedimientos de evaluación institucional y de programas, procurando que los compromisos políticos adquiridos con el cambio y la mejora educativa sean veraces, podemos pensar en situarnos en un tercer estadio de desarrollo. Aquí es donde se habla de aprendizaje organizacional (Gairín, 1998 y 1999; Senge, 1992) y de actitudes personales e institucionales muy vinculadas a la mejora permanente.

En este tercer estadio, que denominamos “la ciudad transforma”, podríamos ubicar a aquellos ayuntamientos para los que la gestión y la toma de decisiones se fundamentan, de forma habitual, a partir de procesos de evaluación y mejora permanente. Se trata, sobre todo, de tener sistemas de calidad para identificar disfunciones o vacíos educativos que generan nuevos compromisos para los próximos planes de actuación.

Hay ciudades que tienen un Consejo de participación alrededor de la educación, donde están representadas todas las entidades de la ciudad que realizan programas educativos, además de las escuelas y los institutos. Este órgano ayuda a un mejor aprovechamiento de las oportunidades educativas que genera la ciudad y favorece el trabajo en red. (Entrevistado no. 16).

Algunas actuaciones que suelen darse aquí serían: revitalizar las estructuras de participación en los Consejos Escolares y los Consejos Municipales de Educación, dándoles un rol más activo en la mejora; promocionar compromisos entre Ayuntamiento y familias para garantizar el éxito escolar; realizar actividades para colectivos en riesgo de exclusión social y de especial dificultad; impulsar la dinamización de Asociaciones de Madres y Padres de alumnado como instrumentos para la colaboración; fomentar el capital cultural de las familias desde la formación; hacer accesibles los recursos educativos, sociales y patrimoniales de la ciudad a todos; impulsar acciones para la continuidad de los estudios post-obligatorios y el aprendizaje a lo largo de toda la vida; promover la adquisición de hábitos lectores y el uso de las tecnologías; estimular la coordinación entre centros escolares y organizaciones socioeducativas de la ciudad; implementar programas de participación y educación en valores; coordinar las áreas y servicios locales para mejorar el impacto educativo de su gestión; propiciar el trabajo conjunto del tejido socioeducativo de la ciudad; o participar en redes educativas para movilizar a la comunidad y la ciudadanía por la educación, entre otras.

Pero no todo es previsible ni se puede planificar en la realidad local, al producirse situaciones rutinarias y comportamientos imprevistos que, ocasionalmente, son complejos y tienen difícil solución al precisar de habilidades distintas a las utilizadas tradicionalmente. El aprendizaje y la autoevaluación institucional son, al respecto, desafíos importantes.

En la práctica el desarrollo educativo puede ser diverso y diferente si se toman en cuenta las particularidades educativas, sociales, políticas, etc. de cada contexto; pero parece claro que cada ciudad puede mejorar siempre en cuestiones distintas a partir de la intervención que se realice. (Aportación Técnico 4 del grupo de discusión)

Los ayuntamientos, de alguna forma, han de satisfacer los fines establecidos, pero también deberán ampliar sus funciones y la corresponsabilidad educativa que tienen. Es una posición que les conduce a explorar nuevas estrategias educativas y actuaciones de aprendizaje para vencer las resistencias al cambio y mejorar las disfunciones que la evaluación identifique.

Los procesos de innovación educativa fomentan la transformación de la ciudad y generan respuestas creativas a las necesidades de una realidad cambiante. Abrirse a nuevas aportaciones facilitaría la mejora de las actuaciones promovidas que se orientan hacia el desarrollo educativo. (Aportación Técnico 8 del grupo de discusión).

Sin embargo, situarse y actuar desde este tercer estadio es complejo para los ayuntamientos puesto que, además de los problemas de falta de financiación y limitación en la asignación de competencias que tienen, deben enfrentarse a un marco de inercias institucionales y personales que, a veces, dificultan la adopción de un mayor compromiso colectivo, un trabajo cooperativo o una autoevaluación institucional, requisitos básicos en este estadio.

Todas las escuelas de la ciudad son mantenidas por el Ayuntamiento, que paga los conserjes, el agua, la luz, el mantenimiento, la limpieza, etc. y ahí ninguna Administración superior dice nada; pero cuando queremos colaborar con las escuelas en la programación educativa entonces sí que nos pisan el freno. (Aportación Técnico 3 de la aplicación del Modelo y su validación)

La mejora de las ciudades gira, entre otros aspectos, alrededor del desarrollo educativo y de la propia capacidad del Ayuntamiento para incorporar nuevas y mejores formas de hacer y gestionar al servicio de la educación. La voluntad política y comunitaria, la implicación y la participación de la ciudadanía y el tejido asociativo son, en este caso, decisivas y más que claves para elevar la educación a la categoría de máxima prioridad local.

El compromiso político es importante, pero también lo es la implicación de la comunidad educativa. Si hay una participación importante de la comunidad educativa es posible sumar esfuerzos y sinergias en beneficio de la mejora de la educación para toda la ciudad. (Aportación Técnico 10 de la aplicación del Modelo y su validación).

Algunas implicaciones de los diferentes estadios quedan recogidas en la tabla I. Soslayando el valor limitado que tienen los esquemas, las ciudades que transforman exigen por su propia naturaleza de planteamientos institucionales contextualizados y de estructuras y sistemas de funcionamiento flexibles, sólo posibles cuando pensamos en un programa educativo abierto y entendido como instrumento de cambio.

Tabla I. Algunas implicaciones de los diferentes estadios de desarrollo

Aspectos de análisis	La ciudad cumple	La ciudad se compromete	La ciudad transforma
<i>Aspectos generales</i>			
Programa educativo	Cerrado y limitado	Abierto y excusa para la participación	Abierto, contextualizado e instrumento de cambio
Difusión	Escasa y dirigida a los centros educativos	Variada y dirigida a la comunidad educativa	Vinculada a las necesidades, diversa y dirigida a la ciudadanía
Resultados	Diálogo	Colaboración	Corresponsabilidad
Inversión	Garantiza lo justo y necesario	Mayor que en otros ámbitos	Es muy importante y optimiza recursos
<i>Aspectos organizativos</i>			
Planteamientos institucionales	Impuestos	Negociados	Consensuados permanentemente
Sistema relacional	Pasividad e individualismo	Participación y coordinación	Transformación y agente de cambio
Estructuras organizativas	Centradas en la gestión y testimoniales	Centradas en las propias expectativas y trabajo en equipo	Centradas en los problemas y transversalidad
Funciones organizativas:			
-Planificación	Uniforme	Diversificada	Contingente
-Decisiones	Operativas	Organizativas	Estratégicas
-Evaluación	Normativa	Coevaluación	Autoevaluación

Nota: Elaboración propia.

V. Discusión

Los ayuntamientos pueden manifestar comportamientos similares y diferentes con respecto a la educación, lo que posibilita su clasificación y no excluye el necesario reconocimiento de sus especificidades. Su clasificación ayuda al análisis y orienta la intervención educativa, sin negar la necesaria contextualización (Carrillo, 2002) y, al mismo tiempo, la posibilidad de encontrar patrones de comportamiento comunes que ayudan a describir y cambiar la realidad.

El estudio realizado ratifica la utilidad de la propuesta de Modelo de estadios para analizar realidades complejas. De hecho, otras formulaciones iniciales (Gairín, 1996, 1998 y 1999) ya mostraron su utilidad para realizar análisis organizativos en universidades (Palmeros, 2010) y centros de educación secundaria (Vázquez, 2009 y 2011). La investigación ayuda también a describir realidades donde interactúan múltiples variables, permite realizar perfiles contextualizados y sirve como instrumento formativo por las referencias para la mejora que proporciona.

El desarrollo educativo puede describirse a partir de variados indicadores relacionados con cada uno de los estadios, pudiendo categorizar un *continuum* donde pueden determinarse posiciones más o menos características como refleja el Modelo resultante y las variables que lo definen. No obstante, el situarse

en un estadio específico no es garantía de un óptimo funcionamiento si no es que las realidades existentes mejoran con respecto a situaciones anteriores y a tenor de las exigencias que cada momento puede marcar (Sátiro, 2009).

El estadio más adecuado es aquel que permite mejorar, atendiendo a la situación en la que nos encontramos y a las aspiraciones que tengamos. La diversa realidad educativa puede producir situaciones donde haya presencia simultánea de varios estadios según, por ejemplo, las zonas de la ciudad, la historia o determinados aspectos de análisis considerados. La diversidad, además de expresar la complejidad de la realidad, sirve para evitar la uniformidad alienante y favorecer el aprendizaje.

La necesidad y deseo de que los ayuntamientos avancen hacia estadios superiores más comprometidos y transformadores se vincula con favorecer la formación de todos, lograr comunidades más solidarias, participativas, eficientes y capaces de aprender de sus propios errores; y con establecer unos modelos de gestión de la ciudad más justos, humanos y creativos, como señaló Sátiro (2009). Pueden así anticiparse y responder con mayores garantías a los cambios que exigen las nuevas necesidades que la propia realidad educativa les plantea por los efectos positivos que el desarrollo educativo tiene para el progreso social, económico y democrático, como constatan Filmus y Serrani (2009) y la OEI (2005).

Las transformaciones educativas que puedan promoverse desde los ayuntamientos pueden adoptar múltiples y diversas formas. No se trata sólo de la necesaria participación del conjunto de organizaciones socioeducativas y la ciudadanía que vive y trabaja en la ciudad (Landi y Palacios, 2010), se precisa también de la adopción de planteamientos institucionales contextualizados, compartidos y concretados como metas; de flexibilizar las estructuras organizativas de gestión, y de abrir a la mejora y la innovación educativa el sistema relacional.

Las situaciones e indicadores asociados a los distintos estadios pueden servir como elementos de reflexión para los dinamizadores del cambio, pero también proporcionan ideas sobre las nuevas metas que pueden plantearse. De hecho, el Modelo es una excusa para promover e impulsar la reflexión para la acción a partir del análisis planteado. Lo importante es el proceso participativo que pueda acompañarle, donde el Modelo simplemente representaría una metodología (Vázquez y Gairín, 2013).

VI. Conclusiones

Los ayuntamientos pueden desarrollar educativamente las ciudades y es posible clasificar su nivel de desarrollo. Los estudios de campo realizados y la aplicación del Modelo en distintos contextos ratifican su capacidad de clasificación y utilidad para valorar el nivel de desarrollo educativo y encontrar alternativas de mejora.

Los ayuntamientos que buscan el desarrollo educativo actúan convencidos de que la educación es una herramienta útil para la transformación socioeducativa, la consideran en sus planes globales de actuación y le otorgan un protagonismo especial en el marco de la gestión y la política locales. Son estos ayuntamientos los que se abren al entorno, responden a las necesidades educativas de la ciudad, tienen una trayectoria destacada y comprometida con la educación y aplican un carácter inspirado en la mejora permanente al servicio de todos. El Modelo propuesto sirve a técnicos municipales de educación y gestores de las políticas educativas locales, orientando los procesos y prácticas que vertebran la dirección de su desarrollo y denotando una cierta permeabilidad, flexibilidad y variabilidad que permite adaptarse mejor a la diversa realidad local y a la distinta implicación educativa.

Cierto es que la realidad socioeducativa de las ciudades y la implicación de los ayuntamientos en educación son más complejas que los modelos que la intentan explicar. Identificar estadios de desarrollo educativo distintos no supone, necesariamente y desde esta perspectiva, que haya un orden de prelación y de competencia entre ellos. Los estadios incluyen una conceptualización más amplia que posibilita una mayor profundidad en el análisis y la práctica educativa (Muñoz, 2013b). Analizar y valorar las disfunciones de la actuación educativa puede ayudar a los ayuntamientos a planificar procesos de cambio, pero esas conductas no garantizan la mejora por sí mismas. Puede suceder, incluso, que la innovación educativa

pretendida no se logre, no tanto por la ausencia de planificación y diseño como por errores en la aplicación de procedimientos, estrategias y otros factores impredecibles.

El desarrollo educativo cobra mayor fuerza en aquellos lugares cuyos ayuntamientos realizan actuaciones en los ámbitos de la educación básica, la formación y el trabajo, la cultura y el aprendizaje de las personas adultas. También, cuando articulan actividades extraescolares y otras complementarias al currículum escolar; programas de refuerzo y apoyo educativo, psicopedagógicos, artísticos, culturales, de inclusión, convivencia y valores; así como escuelas de educación infantil (0 a 3 años), escuelas municipales de música e idiomas y servicios de acogida y orientación. Son ayuntamientos que dinamizan constantemente la participación de la comunidad educativa mediante el trabajo en red como metodología y sistema de intervención.

Las estrategias de participación utilizadas para estimular el desarrollo educativo posibilitan el compartir objetivos entre las organizaciones socioeducativas y la ciudadanía, articular planes, programas y proyectos conjuntamente y promover el diálogo y el consenso. Gran parte del éxito de las estrategias residirá en su contextualización, el alcance local que adquieran, el establecimiento de prioridades de actuación que incorporan, la capacidad de respuesta que tengan ante las necesidades, la implicación del conjunto de la comunidad y los mecanismos de autorevisión y aprendizaje que integran, principalmente.

Los ayuntamientos, en tanto que vertebradores de la actividad socioeducativa en lo local, deberían afrontar los retos que tienen ante sí y que se muestran ineludibles: la corresponsabilidad con la educación, desde la cooperación con otras administraciones educativas, actores, agentes y organizaciones socioeducativas de la ciudad; la inclusión educativa como instrumento para la equidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social; y el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la formación permanente de la ciudadanía para favorecer la convivencia y la participación democrática.

Agradecimientos

Agradecemos a la AICE, al Consejo Escolar del Estado (España), la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación del Gobierno de España, la FEMP, la Federación Española de Universidades Populares y a los distintos ayuntamientos que han colaborado; así como a la Universidad Autónoma de Barcelona, que proporcionó las infraestructuras físicas y humanas que hicieron posible la realización de este estudio.

Referencias

Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2008). *Ciudades educadoras para un mundo mejor*. Barcelona: Autor.

Albaigés, B. (2013). *Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona-Fundació Carles Pi i Sunyer-Fundació Jaume Bofill. Recuperado de <http://www.fbofill.cat/publicacions/descentralitzacio-de-la-politica-educativa-consolidacio-debilitats-i-crisi>

Alguacil, J. (2011). *Experiencia y metodología para un modelo de desarrollo comunitario*. Madrid: Popular.

Blanco, I., Fleury, S. y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública*, 41, 3-40. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/01_Ismael_Blanco\(1-40\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/01_Ismael_Blanco(1-40).pdf)

Caballo, M. B. (1999). Los municipios ante la educación: perspectivas para una propuesta educativa enraizada en su entorno. *Innovación Educativa*, 9, 243-253. Recuperado de https://dspace.usc.es/bitstream/10347/5202/1/pq_245-256_ineduc9.pdf

Caride, J. A. (1997). Do rural ó urbano. Problemas e desafíos para a educación, En *1as Jornadas Ibéricas de Educação Social*. Portugal: Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Carrillo, E. (2002). *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Andalucía: Dirección General de Administración Local-Consejería de Gobernación-Junta de Andalucía. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/765_libro_4_desarrollo_local.pdf

Cedrún, J. (2005). *Municipios y educación en la CM*. Madrid: Comisiones Obreras (ccoo).

Cuesta, C. (2006). Autonomía. *Escuela*, 3721(1183), 11.

De la Riva, F. (2004). Nuevos actores para otro mundo local posible. *Documentación Social*, 133, 31-52. Recuperado de <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/483/03-%20NUEVOS%20ACTORES%20PARA%20OTRO%20MUNDO%20LOCAL%20POSIBLE.pdf>

Enríquez, A. (2003). Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. *Alternativas para el Desarrollo*, 80, 1-15. Recuperado de <http://www.repo.funde.org/390/>

Enríquez, A. y Gallichio, E. (2006). Gobernanza y desarrollo local. En L. Carrizo y E. Gallichio (Eds.), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina* (pp. 23-40). Montevideo: Corporación Andina de Fomento-Unesco.

Europa Press. (2013, Julio 3). El Consejo de Estado sugiere que los municipios puedan mantener competencias en sanidad, educación y servicios sociales. Recuperado de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-consejo-estado-sugiere-municipios-puedan-mantener-competencias-sanidad-educacion-servicios-sociales-20130703132253.html>

Federación Española de Municipios y Provincias. (2006). *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Madrid: Autor. Recuperado de <http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf>

Federación Española de Municipios y Provincias. (2011). *10a. Asamblea General de la FEMP*. Madrid: Autor.

Filmus, D. y Serrani, E. (2009). *Development, education and financing. Analysis of debt waps for social investment as an extra-budgetary education-financing instrument*. Buenos Aires: Fundación SES-OEI.

Gairín, J. (1996). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.

Gairín, J. (1998). Los estadios de desarrollo organizacional. *Contextos Educativos*, 1, 125-154. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201034>

Gairín, J. (1999). *Estadios de desarrollo organizativo: de la organización como estructura a la organización que aprende*. III Jornadas Andaluzas sobre Organización y Dirección de Instituciones Educativas. Universidad de Granada.

Gairín, J. (2011). Promover e impulsar el cambio educativo desde los municipios. En J. Gairín y S. Sánchez (Coords.), *Municipio y educación: reflexiones, experiencias y desafíos* (pp. 7-34). Chile: FIDECAP.

Gairín, J. y Castro, D. (2010). *Desarrollo educativo al servicio del desarrollo social*. Chile: FIDECAP.

Gradaille, R. y Caballo, M. B. (2008). El papel de la educación social en la articulación de proyectos educativos comunitarios. *Aula de Innovación Educativa*, 171, 74-76.

- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Heras, P. (Coord.). (2008). *La acción política desde la comunidad*. Barcelona: Graó.
- Instituto Nacional de Estadística. (2012). Sistema estadístico europeo. Recuperado de <http://www.ine.es/>
- Landi, N. y Palacios, M. (2010). La autoevaluación institucional y la cultura de la participación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 155-181. Recuperado de <http://rieoei.org/rie53a07.htm>
- Longás, J., Civís, M., Riera, J., Fontanet, A., Longás, E. y Andrés, T. (2008). Escuela, educación y territorio. La organización en red local como estructura innovadora de atención a las necesidades socioeducativas de una comunidad. *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, 15, 137-154. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2655235>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2012). *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010-2011*. España: Autor-Consejo Escolar del Estado. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/informe2012/i2012cee.pdf?documentId=0901e72b8145b4f2>
- Muñoz, J. L. (2009). *La participación de los municipios en la educación*. Madrid: Popular.
- Muñoz, J. L. (2011). La participación de los apoderados en la educación municipal. En J. Gairín y S. Sánchez (Coords.), *Municipio y educación: reflexiones, experiencias y desafíos* (pp. 113-123). Santiago de Chile: FIDECAP.
- Muñoz, J. L. (2013a). *Ayuntamientos y desarrollo educativo*. Madrid: Popular.
- Muñoz, J. L. (2013b). Participación educativa en el ámbito local. *Revista de Educación y Desarrollo*, 26, 45-52. Recuperado de http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/anteriores/26/026_Munoz.pdf
- Nisbet, R. (1996). *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- OEI. (2005). *Deuda externa por educación*. España: Fundación Sin Fronteras-Autor. Recuperado de <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>
- Palmeros, G. (2010). *La mejora institucional en La universidad. Los estadios de desarrollo organizacional como instrumento de cambio*. Barcelona: UAB.
- Peiró, J. (2009a). El ocio educativo en la ciudad. En Servicio de Educación-Ayuntamiento de Zaragoza (Coord.), *Educación y ocio: Red Estatal de Ciudades Educadoras-Red Temática Ocio y Educación 2005-2009* (pp. 103-125). España: Ayuntamiento de Zaragoza. Recuperado de http://www.zaragoza.es/contenidos/educacion/educacion_ocio.pdf
- Peiró, J. (2009b). Pasado, presente y futuro de la educación en el municipio. En Servicio de Educación-Ayuntamiento de Zaragoza (Coord.), *Educación y ocio: Red Estatal de Ciudades Educadoras-Red Temática Ocio y Educación 2005-2009* (pp. 61-81). España: Ayuntamiento de Zaragoza. Recuperado de http://www.zaragoza.es/contenidos/educacion/educacion_ocio.pdf
- Plandiura, R. (2007). *El pacte nacional per a l'educació i el seu impacte en les polítiques educatives locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rebollo, O. (2008). *Ciudadanía, participación i escola*. I Jornades Tècniques del Consell de Coordinació Pedagògica. Barcelona: Ajuntament de Barceloneta-Institut d'Educació.
- Santos, M. A. (2009). *¿La educación es un instrumento de cambio social para vivir en las nuevas ciudades?* IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras. España: RECE.

Sátiro, A. (2009). *La educación en el centro de la actividad política*. IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras. España: RECE.

Senge, P. (1992). *La quinta disciplina. El arte y práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.

Subirats, J. y Albaigés, B. (Coords.). (2006). Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius. *Finestra Oberta*, 48. Recuperado de <http://www.fbofill.cat/publicacions/educacio-i-comunitat-reflexions-lentorn-del-treball-integrat-dels-agents-educatius>

Subirats, J. (Coord.). (2004). *Quina educació per a quines ciutats?. Els projectes educatius de ciutat com a expressió de compromís cívic i com a eines de participació i transformació social. El cas dels municipis de la província de Barcelona*. Congrés de Ciutats Educadores. Itàlia: Diputació de Barcelona.

Vázquez, I. (2009). *La promoción del cambio organizacional a partir de la autoevaluación*. Barcelona: UAB.

Vázquez, I. (2011). *Procesos de cambio y autoevaluación. ¿Dos caras de una misma moneda?* Barcelona: Davinci.

Vázquez, I. y Gairín, J. (2013). Institutional self-evaluation and change in educational centres. *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice*, 17(3), 327-352.
doi: 10.1080/13603124.2013.812747.

Velázquez, J. M. (Dir.). (2008). *Guía del concejal de educación. Manual de consulta para gobernantes y técnicos*. Madrid: Ministerio de Educación-FEMP.