

CONDICIONES PARA QUE LA CIUDAD PUEDA EJERCER COMO AGENTE EDUCATIVO

Dra. D^a Susana Molina Martín

Facultad de Formación del Profesorado y Educación. Universidad de Oviedo.

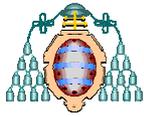
En toda Europa las ciudades están asumiendo cada vez una mayor responsabilidad en la satisfacción de las necesidades educativas de sus ciudadanos y ciudadanas, dado que su cercanía contribuye a que sea aquella que mejor conoce sus necesidades, problemas y demandas.

Gomà y Brugué (2002, pp. 56-57) señalan tres grandes cambios sociales que han contribuido a fortalecer el papel municipal en diversos ámbitos. El primero de ellos se refiere al “proceso de fragmentación social”, que supone reconocer que no se puede dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos de forma homogénea, al ser personales y diversificadas. El segundo cambio se refiere al “proceso de exclusión social” en una sociedad con grandes recursos, donde surgen necesidades materiales agudas en algunos grupos, que únicamente son visibles y se pueden abordar desde la cercanía. Un tercer cambio afectaría a los “modelos de desarrollo económico” y a las “formas de producción”, derivándose consecuencias para las ciudades en relación con una oferta de servicios que responde a la información y conocimiento que la proximidad posibilita, a la vez que son descentralizados, des-estandarizados y personalizados.

Esta responsabilidad pública que supone gestionar los intereses propios de las correspondientes colectividades, incluida la educación, exige dotar a la Administración local de una cierta autonomía, entendida 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” (Consejo de Europa, 1989, Art. 3). No obstante, la autonomía local conlleva la existencia de ciertos mecanismos que permitan su desarrollo y puesta en práctica, que abordaremos a continuación.

RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS

La descentralización de competencias en educación es básica para la ciudad si desea desempeñar el papel de agente educativo y desarrollar metas propias en el ámbito de la educación. Este hecho supone que las administraciones competentes deleguen o transfieran a los gobiernos de las ciudades el mayor número de competencias y servicios, a excepción de los que constituyen una red de ámbito estatal o autonómico. Sólo los procesos de descentralización política y administrativa permitirán que el gobierno local pueda dar respuesta a los actuales desafíos urbanos, lo que significa dar protección legal a la capacidad de autoorganización y de actuación en educación.



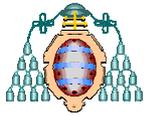
En nuestro país, la Constitución Española de 1978, recoge las competencias que con carácter exclusivo corresponden al Estado (Art. 149.1), y otras que podrán ser traspasadas a las Comunidades Autónomas (hasta un total de veintidós, enumeradas en los Art.148, 149 y 150) quedando recogidas en sus Estatutos de Autonomía. Sin embargo, los ámbitos concretos de actuación del municipio son regulados mediante la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*. En el caso de la educación, el campo de intervención del municipio queda reducido a su participación en la programación de la enseñanza, a la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, a la intervención en sus órganos de gestión y a la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Los límites y el alcance del marco competencial municipal se encuentran menudadísimos en España, si nos centramos en los desarrollos que hacen las leyes que afectan al ámbito educativo o local. A los Ayuntamientos se les reconoce un papel residual en la educación, que se limita a complementar la actuación de los sistemas formales de educación, incluso en la actualidad¹. Además, el marco competencial establecido no garantiza que esas actuaciones puedan ser desarrolladas, al no asegurar el traspaso de competencias entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Serán las Comunidades Autónomas las encargadas de diseñar la política educativa en su territorio, quienes configuren su propio modelo educativo y descentralizador².

Por su parte, el marco legal permite el desarrollo de responsabilidades políticas más allá de las atribuciones competenciales, es decir, consiente la libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (Consejo de Europa, 1989, Art. 4). De ahí, que las ciudades ejerzan diferentes papeles respecto a la educación. En este sentido, Gomà y Brugué (2002) distinguen tres formas alternativas de entender el papel de los gobiernos, según la opción escogida por parte de los responsables de cada municipio, en función de su compromiso político con la educación. El “modelo normativista”, adoptado por aquellos municipios que han definido sus estrategias y concentrado sus recursos exclusivamente en las competencias propias. El “*modelo pragmatista*”, adoptado por aquellos municipios que aunque han actuado fuera de los límites impuestos por el marco legislativo, se han desarrollado en función de la evolución de las demandas

¹ Si se consulta el Libro Blanco para la reforma del gobierno local, se puede observar que no se producen variaciones respecto a las competencias mencionadas (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005).

² En el ámbito de la gestión, las ciudades todavía se encuentran influidas por unas estructuras político-administrativas heredadas del pasado. En este sentido, Mendras (1999, pp. 213-244) señala una primera influencia, la construcción del Estado-nación, que limitó la autonomía política de las ciudades. En segundo lugar, en España, al tomar cuerpo el “Estado moderno”, al terminar el franquismo, se conformaron las Comunidades Autónomas. Y en tercer lugar, se configura la Unión Europea. De modo que cada servicio que se trate de alcanzar en el ámbito municipal, va a requerir de actuaciones coordinadas con otros niveles administrativos. Cada servicio municipal colabora con el regional y nacional correspondiente, prolongando la complicidad al ámbito europeo. De este modo se instaura un juego a tres para cada competencia.



locales. Y el “modelo de autorresponsabilidad política”, adoptado por aquellos municipios que han ido definiendo autónomamente qué es lo que esperaban de ellos, tratando de implicarse en la satisfacción de los problemas sociales de la comunidad³.

Debemos destacar que los ayuntamientos que se reconocen a sí mismos como agentes educadores, parecen encontrarse con carencias en el establecimiento de algunas líneas de actuación. Los principios recogidos en la legislación vigente están claros, pero fuera de ellos la dirección a tomar parece no estar decidida. Todavía queda mucho para que la ciudad desempeñe el papel de verdadero agente educativo. Es una tarea que se debe definir y plantear a largo plazo, pero hacia la que se debe ir dando pasos.

En este sentido, desde la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras se está tratando de contribuir a que las ciudades superen la limitación competencial recogida en la legislación vigente. Concretamente, en la introducción de la *Carta de Ciudades Educadoras*, se apunta:

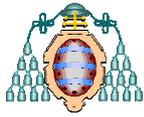
[...] las municipalidades ejercerán con eficacia las competencias que les correspondan en materia de educación. Sea cual fuere el alcance de estas competencias, deberán plantear una política educativa amplia y de alcance global, con el fin de incluir en ella todas las modalidades de educación formal y no formal y las diversas manifestaciones culturales, fuentes de información y vías de descubrimiento de la realidad que se produzcan en la ciudad (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2004, p. 1).

LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS ENTIDADES LOCALES

La gestión de servicios públicos requiere, además de mayores competencias, de recursos. En la *Carta Europea de la Autonomía Local* se recoge el derecho de las Entidades locales, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias (Consejo de Europa, 1989, Art. 9).

La financiación, es decir, la asignación de recursos humanos y económicos es imprescindible para que la ciudad pueda ejercer adecuadamente sus competencias, y desarrollar metas en el ámbito de la educación. El municipio ha de tener unos ingresos suficientes para atender los gastos de acuerdo con las necesidades que debe cubrir, procedentes de los tributos y de las subvenciones de otras Administraciones. Esto hace necesario, según Borja Sebastió (1990), una revisión de la estructura de financiación de los municipios con dos objetivos: descargar el peso de la atribución propia en el total de ingresos municipales y completar la estructura tributaria local. Así, considera necesario que en el fondo de subvenciones generales del gobierno central se aumente la cuantía y se establezcan criterios de reparto que tengan en cuenta las

³ Los autores, en un estudio desarrollado en torno a los municipios barceloneses con menos de 20.000 habitantes, han apuntado las pautas de evolución en los últimos veinte años. Si durante los años ochenta y principios de los noventa, el “modelo pragmatista” aparecía como dominante, actualmente se encuentra en un punto de inflexión que resituaría los discursos municipales entre el “modelo normativo” y el “modelo de autorresponsabilidad política” (Gomà y Brugué, 2002, pp. 63-64).



necesidades y capacidad de las Entidades locales, que los gobiernos autonómicos creen fondos de subvención propios y que se impulsen sistemas de subvención condicionados.

En ciertas ocasiones, podría realizarse un traspaso efectivo de determinadas competencias desde la Comunidad Autónoma a la Administración local. Esta acción supondría la elaboración de acuerdos, en los que se haga referencia a cuestiones como:

- los servicios que se transfieren;
- las funciones que asumen los Municipios;
- las formas de cooperación en aquellos temas en que existieran funciones compartidas entre Comunidad Autónoma y Municipio⁴;
- el inventario de bienes, derechos y obligaciones que se transfieren con relación a una determinada función y/o servicio;
- la relación de personas y vacantes (laborales y funcionarios) que se traspasan adscritos a dicho servicio y/o función;
- y el traspaso financiero según las funciones y servicios transferidos.

Esta condición va a determinar que las transferencias sean o no posibles, pudiendo impedir que los Municipios atiendan correctamente los servicios a que se comprometan.

ADECUACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS Y MEDIOS ADMINISTRATIVOS

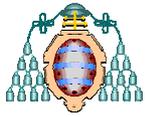
Además de contar con competencias reconocidas y recursos, es preciso que la Entidad local tenga una estructura administrativa adecuada. No sólo es necesario, sino que en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, se les reconoce la potestad para poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz (Consejo de Europa, 1989, Art. 6).

La Administración local debe contar con una mínima estructura administrativa municipal ágil y eficiente, para poder asumir la gestión de las competencias. Por ejemplo, es difícil plantear metas en materia de educación, así como establecer actuaciones que contribuyan a su desarrollo, sino no existe un Servicio de Educación⁵.

Está previsto que en caso de que no cuente con una estructura administrativa, una Comisión Mixta compuesta por representantes de la Federación de Municipios de la propia Comunidad Autónoma determinará la mínima estructura administrativa que

⁴ Existen competencias y funciones que requieren para su desarrollo cooperación interadministrativa, por lo que, aunque se reconozca una mayor autonomía al gobierno local, éste debe relacionarse con otros niveles de la administración pública, como son el gobierno central y el autonómico.

⁵ Aunque, Jordi Borja matiza que “la asignación de competencias y, sobre todo, de funciones, incluidas las delegadas, no puede hacerse con carácter general, sino atendiendo a la capacidad gestora de cada entidad local y a sus necesidades” (Borja Sebastià, 1990, pp. 672).



deben tener los municipios para que puedan prestar con garantía aquellos servicios para los que les transfieren determinadas competencias. También, a través de la mencionada comisión se buscarán alternativas a los casos de aquellos municipios que no puedan garantizar la gestión adecuada de los servicios que les pudieran ser transferidos, bien porque son municipios pequeños o bien porque su situación económica y administrativa no lo hace viable. En este caso se pueden establecer fórmulas de organizaciones supramunicipales, que acojan o agrupen a varios municipios de una misma zona (entes comarcales, mancomunidades, consorcios, etc.). En todo caso, las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia y responder a criterios de eficiencia económica y social.

Retomando nuestro discurso inicial, la ciudad desempeñará el papel de agente educador cuando proponga actuaciones en materia educativa en aquellos ámbitos donde surjan necesidades que precisen de su intervención para su plena satisfacción. En atención a este papel podemos concluir que, para asumir semejante responsabilidad pública, es preciso dotar a la Administración local de autonomía, que le permita, a partir de la participación ciudadana formular metas propias en materia de educación, su desarrollo y evaluación. Lo que exige que las administraciones competentes deleguen o transfieran a los gobiernos de las ciudades competencias respecto a la educación, las doten de recursos y de la capacidad para autoorganizarse y autoadministrarse. Sólo la autonomía local permitirá formular líneas de trabajo en materia de educación que contribuyan tanto al desarrollo personal, como al desarrollo social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2004). Carta de ciudades educadoras. Disponible en <http://www.edcities.bcn.es>
- Borja Sebastián, J. (1990). Políticas y gobierno de las grandes ciudades. En J. Borja, M. Castells, R. Dorado y I. Quintana (Eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 649-722). Madrid: Editorial Sistema.
- Cortes Generales (1978, 29 Diciembre). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, 29313- 29424.
- Gomà, R. y Brugué, Q. (2002). La educación en el marco de los servicios personales locales. En J. Subirats i Humet (Coord.), *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (pp. 50-82). Barcelona: Ariel.
- Jefatura del Estado (1989, 24 Febrero). Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. *Boletín Oficial del Estado*, 47, 5396-5398.
- Mendras, H. (1999). *Sociología de Europa occidental*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2005). *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid: MAP.
- Molina Martín, S. (2007). La ciudad como agente educador: condiciones para su desarrollo. *Estudios sobre Educación*, 13, 39-56.