

La ciudad como agente educador: condiciones para su desarrollo

En un contexto caracterizado por un gran dinamismo en todas las esferas de la existencia, donde el ser humano tiene que abordar constantemente situaciones nuevas y difíciles de prever, la educación durante toda la vida se convierte en el capital más seguro para vivir y participar activamente en el entorno social. Ello supone el reconocimiento de diversos ámbitos y agentes que contribuyen a su desarrollo y potenciación. Desde esta perspectiva, en este artículo, se aborda el papel de la ciudad como agente educador, para seguidamente analizar las condiciones para su desarrollo.

Palabras clave: educación permanente, ciudad educadora, administración local, red.

Ec013

Susana Molina
Martín

Profesora del Departamento
de Ciencias de la Educación.
Universidad de Oviedo
smmolina@uniovi.es

Conditions for the Intervention of the City as Educational Force

In a society such as the present one, in which we are living in a permanent process of innovation, there is no doubt that numerous challenges are being presented in everyday life. This situation requires an answer from education, so as to reach a comprehensive development of the person. So it is necessary to develop and strengthen the education in different spheres and from complementary educational forces. This paper starts with a few pedagogical reflections about how the city can be an educative agent, and then, analyses different conditions succeed in educational objectives.

Keywords: lifelong learning, educating cities, city's administration, network.

CADA ÉPOCA DE LA HISTORIA HA ORGANIZADO LA EDUCACIÓN de las jóvenes generaciones de un modo distinto, es decir, ha tratado de dar respuesta a la necesidad de educación que planteaban las personas para poder vivir satisfactoriamente en su entorno. Las necesidades educativas han ido cambiando y la respuesta que se ha dado ha sido diferente. Los límites de las etapas han significado, no el abandono de los agentes educativos anteriores, sino la incorporación de otros que se presentaban como conquistas ineludibles para la vida en la sociedad del momento.

En la actualidad, uno de los agentes educativos que gana relevancia es la ciudad. Concretamente, en nuestro país, el papel de la ciudad en materia de educación sufrió un giro enorme durante la década de los noventa. Nuestra intención en este artículo no es volver sobre esa cuestión, sino considerar una serie de temas, que fueron y son relevantes, que nos permitan llevar las propuestas un poco más lejos de donde habían quedado. Para alcanzar este objetivo, nos ha parecido oportuno dividir el escrito en tres partes. La primera servirá para presentar la ciudad como entorno de vida y educación para el ser humano, en la segunda se situará la educación como un ámbito en el que la ciudad debería intervenir y, finalmente, se cerrará el escrito con una aproximación a los principales mecanismos que influyen en las actuaciones de la ciudad en materia de educación.

1. LA EDUCACIÓN EN LA CIUDAD

Durante siglos, en todas las sociedades, la educación de la mayoría de los niños ha tenido lugar de forma incidental. Los adultos realizaban sus ocupaciones y otras tareas sociales, en las que participaban los niños formando parte del grupo. Mead (1972), en un brillante análisis antropológico realizado a un pueblo primitivo en su forma de vida, los *manus*, aborda cómo se desarrolla la formación del individuo en esa cultura. Describe la vida en este pueblo que habita en el norte de Nueva Guinea, en las islas del Almirantazgo, como aparentemente inmutable. En esta cultura, preparar a los más pequeños para la vida significa formarles en la destreza física, en el respeto a la propiedad y en la observancia de unos cuantos tabúes. Cada miembro de la familia extensa contribuye a la educación del individuo de manera distinta. La institución familiar desempeña un papel esencial en la educación del individuo y en su introducción en esa sociedad y en esa cultura. Dicha situación es actualmente impensable, por sí sola, para que los individuos puedan lograr una vida más perfecta y plena.

De la misma forma, aunque la implantación y generalización de la educación obligatoria fue todo un éxito en las sociedades industriales, a partir de la década de los sesenta numerosos investigadores y la sociedad en general comienzan a dudar de su validez. El ser humano se ubica en un contexto social diferente, e inevitablemente tendrá necesidades educativas distintas que la escuela por sí sola no podrá satisfacer. En un entorno caracterizado por un gran dinamismo en todas las esferas de la existencia, donde la tecnología juega un papel fundamental, tendrá que abordar situaciones totalmente nuevas y difíciles de prever,

ESTUDIOS

LA CIUDAD COMO AGENTE

EDUCADOR: CONDICIONES

PARA SU DESARROLLO

que precisan una educación que se extienda más allá de la institución escolar¹. Postman describe cómo alrededor de cada tecnología hay instituciones cuya organización refleja la visión del mundo promovida por ella. De ahí que cuando una tecnología antigua es asaltada por una nueva las instituciones se vean amenazadas. Esto ocurre porque no es posible contener los efectos de una nueva tecnología a una esfera limitada de la actividad humana. Para explicar la cuestión, plantea la siguiente metáfora:

“Un cambio de importancia genera un cambio total. Si se eliminan las orugas de un hábitat determinado, el resultado no es el mismo hábitat sin orugas; lo que hay es un nuevo medio ambiente y se han reconstituido las condiciones de supervivencia; lo mismo es también verdad si se introducen orugas en un medio que carecía de ellas. Así es como funciona la tecnología de los medios de comunicación. Una nueva tecnología no añade ni quita nada. Lo cambia todo” (Postman, 1994, p. 31).

Esta situación de cambio también afectaría a la institución escolar². En este sentido, McLuhan (1968), desde la Universidad de Toronto en Canadá, en *El aula sin muros*, fue uno de los primeros en señalar que era necesario replantearse el papel y los métodos de la escuela, dado que el aprendizaje también se realiza fuera de ella, en la propia estructura social donde se encuentra el niño. Igualmente, próximos en nuestro recuerdo están los postulados iniciales de Illich (1977) y Reimer (1981), que cuestionan el papel de las instituciones y las prácticas educativas del momento en una sociedad en continuo cambio. Se reconocía la existencia de un desequilibrio notable entre lo que los sistemas educativos estaban en disposición de ofrecer y lo que de ellos requerían los contextos sociales que los cobijaban. Por su parte Coombs (1978), tras referirse a la existencia de una crisis en la educación a escala mundial e identificar sus causas, hace sugerencias para superarla, entre las que se encuentra el conceder un mayor énfasis a

¹ Toffler hace la siguiente descripción: “Esta nueva civilización trae consigo nuevos estilos familiares; formas distintas de trabajar, amar y vivir; una nueva economía; nuevos conflictos políticos; y, más allá de todo esto, una conciencia modificada también...” (Toffler, 1984, p. 21).

² La educación se encuentra con dificultades, dado que las nuevas tecnologías están produciendo cambios en los ámbitos básicos con los que trabaja: la información, la comunicación y los conocimientos. En primer lugar, han provocado una ruptura en los conceptos de espacio y tiempo en las comunicaciones. La distancia ha dejado de ser un problema, pudiendo establecerse contacto instantáneo con personas de cualquier parte del planeta. En segundo lugar, han tenido gran repercusión en el campo de la información, especialmente por su gran capacidad para tratarla, almacenarla, recuperarla y transmitirla en cantidades enormes. De modo que cualquier hallazgo, noticia o descubrimiento, esta disponible desde el primer momento, independientemente del lugar donde se haya obtenido. Estos materiales permiten el avance de la propia investigación, y contribuyen al acrecentamiento del conocimiento. A su vez, la renovación constante de conocimientos se convierte en imprescindible para el avance tecnológico. Ciencia y técnica comienzan un desarrollo conjunto e interdependiente, como se percibe claramente en la descripción que hace Arthur C. Clarke en su obra *El mundo es uno*, de una de las empresas más competitivas a nivel mundial: los Laboratorios Telefónicos Bell de la American Telephone and Telegraph Company (AT&T). Dicha organización industrial ha sido considerada pionera en el patrocinio de la pura investigación científica, que en 1975, contaba con diecisiete mil trabajadores, de los cuales unos siete mil eran científicos o ingenieros.

la educación no formal, como complemento de la enseñanza formal³. Críticas que no hacen más que poner de manifiesto que cada contexto social y cada cultura van implementando una nueva forma de vida, que debe ir acompañada de unas prácticas educativas coherentes con las demandas que en ese momento se le hacen a la persona y a la sociedad.

Diversos organismos internacionales contribuyeron a forjar una nueva concepción de la educación, más acorde con las demandas surgidas con la llamada revolución científica y técnica. En el año 1972, sale a la luz el Informe dirigido por Faure para la UNESCO, bajo el título *Aprender a ser*, donde se pone el acento en dos nociones fundamentales: la educación permanente⁴ y la ciudad educativa. Se considera que aprender a reinventarse y a renovarse es asunto de toda una vida y de toda la sociedad, especialmente del entorno próximo. Se trata de crear una cultura del aprendizaje que abarque el espectro de los aprendizajes formales, no formales e informales. De ahí, que reconozcan, en primer lugar, la diversidad de agentes educativos que actúan en el entorno, y en segundo lugar, destaquen la vertiente relacional de la ciudad donde se aprenden tanto conocimientos, como valores. Es decir, en la ciudad una parte de la educación se organiza, otra transcurre por el sistema de relaciones y formas de vida que la ciudad genera:

“Las colectividades locales, lo mismo que la comunidad nacional son también instituciones eminentemente educativas. ‘La ciudad –decía ya Plutarco– es el mejor instructor’. Y, en efecto, la ciudad, sobre todo cuando sabe mantenerse a escala humana, contiene, con sus centros de producción, sus estructuras sociales y administrativas y sus redes culturales, un inmenso potencial educativo, no sólo por la intensidad de los intercambios de conocimientos que allí se realizan, sino por la escuela de civismo y de solidaridad que ella constituye” (Faure, Herrera, Kaddoura, Lopes, Petrovski, Rahnama *et al.*, 1973, p. 242).

En esta misma línea, Husén, en su obra *La sociedad educativa*, afirma que el aprendizaje se realiza también en el entorno en el que la persona vive, por lo que se debería caminar hacia una sociedad educativa: “Fuera de la escuela, la vida es indudablemente tan rica en información como dentro de los muros de la misma...” (Husén, 1978, p. 30). Posteriormente,

³ En esta obra se utilizaban indistintamente los términos educación no formal e informal. La primera diferenciación proviene de Philip H. Coombs y Manzoor Ahmed (1975) en su obra *La lucha contra la pobreza rural*. En cuanto a la generalización de estos términos en España, Trilla señala que se produjo durante las «Jornadas de Estudio sobre la Educación Informal» celebradas en Barcelona en 1974 y organizadas por el Instituto Catalán de Cultura Hispánica y el Departamento de Pedagogía Sistemática de la Universidad de Barcelona (Trilla Bernet, 1993, p. 20).

⁴ La definición que del aprendizaje permanente hace la Comisión Europea (2000, 2001) refleja esa idea de extender la educación para que la persona pueda vivir en la cambiante sociedad en la que nace: “Toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo” (Comisión Europea, 2001, p. 10).

Delors (1996, p. 20) en *La educación encierra un tesoro*, continuando con el planteamiento anterior, señala que la educación continuada a lo largo de la vida aboca al concepto de “una sociedad educativa”, es decir, una sociedad que ofrece múltiples oportunidades de aprender, tanto en la escuela como en la vida económica, social y cultural. No obstante, afirma que para aprovechar bien las potencialidades de aprender y perfeccionarse, es necesaria una educación básica de calidad cuya reforma deben plantear de forma conjunta todas las autoridades públicas. También, Trilla aborda algunos efectos de educación que la ciudad, por sí misma, es capaz de producir. Muestra la ciudad como un educador informal riquísimo, a la vez que ambivalente, porque no es selectiva y en ella puede haber de todo. “La ciudad y concretamente la calle por referirnos a uno de sus elementos más emblemáticos es, como tantas veces se ha dicho y sobre todo desde la literatura, una escuela de la vida” (Trilla Bernet, 1997, p. 12).

2. LA EDUCACIÓN DE LA CIUDAD

En las dos últimas décadas se supera la concepción que considera a la ciudad como agente de educación informal. Comienza a asignarse a la ciudad un papel más activo en la atención de las necesidades de educación de la ciudadanía debido, en parte, a diversas circunstancias⁵.

Primero, las ciudades se convierten en el escenario donde transcurre la vida de gran parte de la población mundial; cada vez mayor número de seres humanos reside en ellas⁶, al pervivir la idea de que en las ciudades se puede alcanzar un medio más favorable para la vida, tal como señalan Marina y De la Válgoma (2001). Las palabras de Henri Mendras, con relación a Europa, recogen esta tendencia: “Una ‘Europa de las ciudades’ se está constituyendo- algunos dirán reconstituyendo” (Mendras, 1999, p. 214)⁷. Este agrupamiento ha ido

⁵ Esto no significa que en épocas anteriores no se haya ligado la educación a la ciudad. Incluso en la obra utópica *La Ciudad del Sol*, escrita por el fraile dominico Tommaso Campanella en el año 1602, al describir la ciudad en la que le hubiera gustado vivir, desde su entorno físico, hasta las distintas funciones que asume, dispone un tejido urbano en el que aprender y educarse, de forma escolarmente organizada. Campanella imaginaba una ciudad donde estarían todas las ciencias pintadas sobre las murallas, sobre los revellines, dentro y fuera. En los muros exteriores al templo y en las cortinas que se bajan cuando se predica, estarían ordenadas todas las estrellas. En un primer círculo se encontrarían, internamente todas las figuras matemáticas, y en el de fuera, la carta de toda la tierra y las tablas de toda la provincia, con sus ritos, costumbres, leyes y alfabetos. En un segundo círculo se sitúan dentro las piedras preciosas, no preciosas y minerales, y fuera, los lagos, mares, ríos, vinos, aceites y otros licores. Dentro del tercero estarán pintadas todas las hierbas y árboles del mundo, y en el de fuera todos los peces de los ríos, lagos y mares. Dentro del cuarto se recogerían todas las aves, mientras fuera estarían reptiles, serpientes, dragones, gusanos e insectos, etc. En el quinto, se encontrarían los animales terrestres. Y en el sexto y último, estarían dentro todas las artes mecánicas y sus inventores, mientras en el de fuera, todos los inventores de las leyes, de las ciencias y las armas (Campanella, 1984, p. 131).

⁶ Las ciudades ocupan un papel central en la existencia de cada vez mayor número de seres humanos. La población urbana pasa del 10% de hace cien años, hasta un 50% al finalizar el siglo XX, y las previsiones para el 2020 la sitúan en torno al 65% (World Resources Institute, 2005).

⁷ Esto acontece, aunque algunos autores (Davis, 2001; Durkheim, 1992; Pinillos Díaz, 1977; Rojas Marcos, 1999) hayan mostrado la vertiente negativa de algunas ciudades, cada vez más duras y aparentemente fuera del control humano.

acompañado de un incremento de los recursos con los que cuentan, junto a una mayor libertad a la hora de definir su propia política, lo que ha favorecido que hayan adquirido un mayor protagonismo en la prestación de servicios dirigidos a satisfacer distintas necesidades de la población⁸. Pero el repertorio de necesidades del ser humano es inestable y dependiente del proyecto vital en que históricamente ha concretado su ser, como ha señalado Ortega y Gasset (1968). De ahí que las acciones de la ciudad, como colectividad, hayan estado dirigidas hacia unas metas que no han sido siempre las mismas, al no responder a las mismas necesidades. Metas complejas y pluridimensionales, que surgen de la interacción entre la persona y el entorno, y a partir de las cuales se ponen en marcha diversos servicios desde la Administración Local⁹. Hoy, uno de esos servicios, es la educación.

Segundo, la educación se contempla como un servicio a ofertar, porque comienzan a aparecer ámbitos de la educación que la persona necesita y que parecen no quedar adecuadamente cubiertos. Es decir, se producen demandas educativas desde diversos colectivos cuya respuesta no puede ser dejada al azar o únicamente en manos de organizaciones o instituciones privadas. Por ejemplo, en el ámbito del trabajo vemos que, a pesar de los esfuerzos realizados, la ciudad necesita contribuir a formar y orientar a su población. De modo que la educación, al convertirse en una necesidad para la población, ha pasado a ser considerada por las ciudades como una demanda proveniente de la ciudadanía, situándose entre los servicios que debería ofertar.

Las ciudades comienzan a responsabilizarse de la educación, transformándose en agentes educativos. De forma explícita, es en el I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras (1990) donde las ciudades comienzan a defender su papel de agentes educativos plenos, que asumen una responsabilidad en la educación de la ciudadanía. Con la intención de explicitar y defender públicamente su compromiso se crea la *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras* y se elabora la *Carta de Ciudades Educadoras*, donde recogen los principios básicos de su actuación: “La ciudad educadora ha de ejercitar y desarrollar esta función paralelamente a las tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios), con la mira puesta en la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes” (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2004, p. 1).

Los cambios sociales, la modificación de las estructuras fundamentales sobre las que se asentaba la vida humana, han convertido a la educación en una necesidad para la población y en

⁸ La cercanía permite el abaratamiento de costes, que la separación haría imposible.

⁹ Si bien somos conscientes de que, en ocasiones, algunas de estas metas que se formulan con la intención de alcanzar el bienestar común, responden a las necesidades particulares de un individuo o grupo, creemos que esta no es la forma de lograr un entorno de vida favorable para la ciudadanía.

una demanda para las ciudades. La ciudad debe desarrollar un papel activo en su satisfacción y adquirir un compromiso en la educación de sus habitantes. Al ser la ciudad el espacio donde vivimos y, por tanto, el lugar donde nuestras necesidades educativas se hacen visibles, es allí donde corresponde abordarlas. La ciudad comienza a ser reconocida como un agente directo de educación que interviene con sello propio, es decir, deberá presentar una intervención directa en el terreno educativo con el objeto de abordar aquellas necesidades educativas que no son adecuadamente atendidas. Este compromiso de la ciudad con la educación, no debe limitarse a impartir cursos sin una orientación concreta, sino que su intervención debe plantearse a partir del reconocimiento de aquellos ámbitos que la requieren. El criterio para que una ciudad actúe como educadora debe ser: que la ciudad proponga actuaciones en materia educativa cuando surjan necesidades claras en ese ámbito que precisen de su intervención para su plena satisfacción¹⁰. Para cubrir estos ámbitos, que responden a necesidades de la ciudadanía, la ciudad debe actuar como un agente educativo que programa intencionalmente las tareas que debe emprender en el campo de la educación. No obstante, para que sea posible su logro, no es suficiente con su reconocimiento, sino que su realización requiere del desarrollo de unos prerequisites a escala local, es decir, se precisa de unos mecanismos de garantía y aplicación.

3. MECANISMOS DE GARANTÍA Y APLICACIÓN

En toda Europa las ciudades están asumiendo grandes responsabilidades respecto a satisfacer las necesidades de sus pobladores, incluidas aquellas en materia de educación que así lo requieren. El mayor peso adquirido por el ámbito local, en parte, se sustenta por el principio legitimador de la proximidad. La cercanía de la administración local, contribuye a que sea aquella que mejor conoce las necesidades, problemas y demandas de la ciudadanía.

Por su parte, Gomà y Brugué (2002, pp. 56-57) señalan tres grandes cambios sociales, acaecidos en el último tercio del siglo XX, 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.

¹⁰ Véase Molina Martín (2001, 2003, 2005a, 2005b, 2006).

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.

3.1. 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 menguadísimos en España, si nos centramos en los desarrollos que hacen las leyes que afectan al ámbito educativo o local¹¹. A los Ayuntamientos se les reconoce un papel residual en la educación, que se

¹¹ La normativa existente señala varias competencias que pueden tener los Ayuntamientos en materia educativa, como son: la prospección educativa y la conservación de centros; la cooperación en la planificación y gestión de construcciones escolares, en las reformas, reparaciones, conservación; el mantenimiento y la vigilancia de los centros; la colaboración en la distribución, almacenamiento y adquisición de equipamiento escolar y material didáctico; la colaboración en el desarrollo de la escolarización; participar en la prestación de servicios educativos complementarios; la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes públicos; la participación de los Ayuntamientos en los órganos de gestión de los centros educativos a través del Consejo Escolar de Centro; constituir Consejos Escolares Municipales (Ley 7/1985, Ley 57/2003, Ley Orgánica 1/1990, Ley Orgánica 2/2006).

ESTUDIOS

LA CIUDAD COMO AGENTE
EDUCADOR: CONDICIONES
PARA SU DESARROLLO

limita a complementar la actuación de los sistemas formales de educación, incluso en la actualidad¹². 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 descentralizador¹³.

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 pragmático*”, 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 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 comunidad¹⁴.

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 debemos definir y planear a largo plazo, pero hacia la que debemos ir dando pasos.

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ 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 pragmático” 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).

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).

3.2. 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 Sebastián (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 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 Municipio¹⁵.

¹⁵ 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.

- 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.

ESTUDIOS

LA CIUDAD COMO AGENTE
EDUCADOR: CONDICIONES
PARA SU DESARROLLO

3.3. 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 Educación¹⁶.

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 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.

3.4. Participación de la ciudadanía en los asuntos públicos

La formulación de metas respecto a la educación es la fórmula para que el compromiso de la ciudad con la educación se convierta en una realidad. La cuestión radica en reflexio-

¹⁶ Aunque, Jordi Borja (1990) 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" (p. 672).

nar sobre aquellas esferas educativas hacia las que se deben dirigir las metas de la ciudad. Es necesario, pues, preguntarse por las demandas educativas existentes, en las cuáles la ciudad debería tomar partido. En definitiva, se trataría de establecer ámbitos de trabajo en el campo de la educación, que una vez definidos estarán relacionados con procesos y actividades hacia los que dirigir todos los esfuerzos de la ciudad. En esta tarea es fundamental la participación ciudadana. De modo, que aunque el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos del Estado, además es un pilar fundamental para que la ciudad desempeñe su papel de agente educador.

La participación de la ciudadanía es especialmente necesaria cuando nos referimos a la educación, dado que:

- La actuación de la ciudad debe partir del conocimiento de las necesidades educativas reales que plantea la población, para darles una respuesta satisfactoria.
- Al intervenir numerosos agentes educativos en un mismo territorio, la acción de la ciudad requerirá de un acuerdo de los mismos en cuanto a las metas hacia las que dirigirse.
- Resulta extremadamente importante a la hora de planificar proyectos, lograr la participación y el compromiso de las personas responsables de la aplicación de dicha política, entre los que se encuentran los principales responsables políticos, asociaciones, etc. La participación constituye un requisito previo para el desarrollo de políticas efectivas, eficientes y equitativas.

El reconocimiento y la participación de la ciudadanía en todas las fases del proyecto de educación de la ciudad, desde su elaboración, hasta su evaluación, pasando por su desarrollo, supone la puesta en marcha de una planificación estratégica¹⁷. La planificación estratégica, para Esteban Rodríguez (2000, 2001), permite orientar los recursos hacia los objetivos deseados. Es decir, se trata de ir desde una posición actual de partida hacia la situación futura deseada. Para ello, es necesario que se explicita, en primer lugar, la misión y objetivos, es decir, cuál es el propósito esencial de la organización y hacia dónde se dirige. En segundo lugar, hay que perfilar las estrategias para llegar ahí, es decir, qué acciones o intervenciones han de ser planificadas con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. En tercer lugar, hay que especificar los elementos para la acción: programas, recursos humanos, presupuestos, instalaciones, etc. Será necesario reconocer cuáles son los mejores medios para responder a los objetivos propuestos y valorar qué servicio o programa sirve para responder o re-

¹⁷ "El planeamiento estratégico es una forma de conducción del cambio basada en el análisis participativo de situación de su posible evolución y en la definición de una estrategia de inversión de los escasos recursos disponibles en los puntos críticos" (Borja Sebastià y Castells, 1998, p. 240).

solver los problemas o necesidades existentes. Y finalmente, es imprescindible controlar si se está en el camino o dirección establecida. Contando en todo momento con la participación de la ciudadanía para su planificación y desarrollo.

El desarrollo de planes estratégicos permite conocer cuáles son las limitaciones y potencialidades de la ciudad, a partir de un diagnóstico de su realidad. Para tener éxito, cualquier reforma social necesita contar, entre otros requisitos, con un acertado diagnóstico de las causas que provocan los efectos que se trata de corregir. Este diagnóstico servirá para determinar la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseada, a partir de la cual se podrán establecer las metas realistas para esa ciudad concreta, que realmente respondan a las necesidades de sus ciudadanos. Esto permitirá que se pongan en marcha acciones para su logro, que comprenderán objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos. En todo este proceso, intervendrán los ciudadanos, desde su planificación hasta su desarrollo y evaluación. Para Pascual i Esteve (1990), esta participación de la ciudadanía supone otorgar un mayor protagonismo a la población a la que van dirigidos los programas, lo que contribuirá a que sean más eficientes, al basar la solución en el uso de todos los recursos disponibles. Se trata de facilitar el tránsito hacia una ciudad promotora, en la que se garantice que la participación preside todas y cada una de las políticas que se emprendan para la consecución de sus metas.

En esta línea, en algunas ciudades españolas se está elaborando el denominado *Proyecto Educativo de Ciudad*. La formulación de este proyecto común requiere que los diferentes agentes educativos que actúan en la ciudad reflexionen conjuntamente sobre sus proyectos individuales, descubran en ellos coincidencias y limen posibles diferencias. Este proyecto debería vertebrar la educación en la ciudad, pensarla de forma global, explicitando sus opciones y aspiraciones de una manera clara, comunicable y coherente. Con ello se pretende pasar de un conjunto rico y disperso de actividades y propuestas educativas a elaborar proyectos bien articulados, que partiendo de un diagnóstico riguroso y compartido de la realidad, de la definición de unas líneas de actuación y, sobre todo, de las que se prioricen, permitan desarrollarlas y llevarlas a cabo: “El objetivo del proyecto educativo no puede ser otro que la apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía” (Gómez-Granell, Vila, Casares, Pascual y Terradelles, 1999, p. 19).

Además, el *Proyecto Educativo de Ciudad* ha tratado de ser un elemento clave para el desarrollo de la ciudad mediante la educación, entendiendo el término “desarrollo” como la capacidad para superar una realidad humana actual, llevándola a niveles superiores de perfeccionamiento y calidad de vida (Quintana Cabanas, 1988). Concretamente se señala:

“[...] dicho proyecto es la condición, el potencial, el medio, el instrumento de una ciudad que pretende transformarse mediante la educación. El proyecto educativo de ciudad debe enmarcarse en el proyecto global de la ciudad como un eje transversal. Debe participar en ese marco y puede ser el embrión que genere una planificación es-

ESTUDIOS

LA CIUDAD COMO AGENTE
EDUCADOR: CONDICIONES
PARA SU DESARROLLO

tratégica que tenga en cuenta el desarrollo de la ciudadanía como impulso básico de un proceso de cambio” (Gómez-Grannell *et al.*, 1999, p. 21).

De ahí, que la elaboración de este proyecto recae en el ayuntamiento de cada ciudad, en cuanto gobierno de la misma.

4. CONCLUSIONES

Retomando nuestro discurso inicial, la ciudad desempeñará el papel de agente educador cuando proponga actuaciones en materia educativa en aquellos ámbitos dónde 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.

No obstante, si las ciudades en que vive el ser humano quieren ser realmente agentes educadores será preciso que formulen sus propias metas en esta materia. Metas que deberían tener como pilares las necesidades educativas que apremian a sus habitantes. Lo que ocurre es que la descentralización de competencias va asociada a la autonomía en la toma de decisiones, lo que lleva a que las ciudades puedan determinar unas metas propias y comunes para todos sus ciudadanos. Sin embargo, desarrollar la autonomía no es una tarea fácil, por ello, en ocasiones, podemos observar como algunas ciudades desarrollan acciones sin una finalidad clara y sin tener en cuenta si son necesarias. Parecen moverse en una neblina, que sólo deja ver aquellas acciones visibles por su cercanía, pero que son poco nítidas dentro del amplio marco de la ciudad. Para superar esta posible situación, el primer paso que deberían dar las ciudades debería consistir en formular las metas en materia de educación que pretenden alcanzar, en hacerlas explícitas y conocidas por todos, partiendo del análisis de las necesidades y demandas de sus habitantes.

Lo anterior nos lleva a afirmar que desde el marco teórico no es posible determinar todas y cada una de las metas en materia de educación de la ciudad, al depender de la situación concreta de la ciudadanía. Por el contrario, señalamos como viable y necesario el establecer aquellos ámbitos que en la sociedad actual deberían ser revisados, debido a que no son abordados desde otras instancias o agentes. Es la intención de garantizar la plena satisfacción de estas necesidades educativas, la que da lugar a la formulación de metas en materia de educación. Esta reflexión se encuentra pendiente de ser realizada; de ahí que en la última déca-

da, después de ampliar las ciudades sus intervenciones en el campo de la educación, el debate parezca no haber avanzado significativamente¹⁸.

Se trataría, pues, de dar un paso más, y comenzar a profundizar en la relación existente entre las experiencias desarrolladas desde las ciudades con las necesidades educativas que plantea la ciudadanía, dado que son los destinatarios y demandantes originales de la nueva función que asumen las Administraciones locales.■

Fecha de recepción del original: 08-05-2006

Fecha de recepción de la versión definitiva: 04-10-2006

ESTUDIOS

LA CIUDAD COMO AGENTE

EDUCADOR: CONDICIONES

PARA SU DESARROLLO

¹⁸ Si bien es cierto que algunos estudios han abordado la variedad y complejidad de las experiencias llevadas a cabo por las ciudades que se denominan a sí mismas "Ciudades Educadoras". Véase Amaro Agudo, Lorenzo Delgado y Sola Martínez (2003a, 2003b).

REFERENCIAS

- Amaro Agudo, A., Lorenzo Delgado, M. y Sola Martínez, T. (2003a). Investigación evaluativa sobre las ciudades educadoras españolas. *Revista Española de Pedagogía*, 226, 489-510.
- Amaro Agudo, A., Lorenzo Delgado, M. y Sola Martínez, T. (2003b). Las experiencias desarrolladas por las ciudades educadoras españolas: una tipología. *Enseñanza: Anuario Interuniversitario de Didáctica*, 21, 33-76.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2004). *Carta de ciudades educadoras*. Extraído el 3 de abril de 2006, de http://www.bcn.es/edcities/aice/estatuques/espanyol/sec_charter.html
- 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.
- Borja Sebastián, J. y Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements/Taurus.
- Campanella, T. (1984). *La ciudad del sol*. Madrid: Zero.
- Clarke, A. C. (1996). *El mundo es uno*. Barcelona: Ediciones B.
- Comisión Europea. (2000). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Comisión Europea. (2001). *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*. Bruselas: Dirección General de Educación y Cultura.
- Consejo de Europa. (1989). Carta europea de la autonomía local, de 15 de octubre de 1985. *BOE* n° 47, de 24 de febrero de 1989.
- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. *BOE* n° 311, de 29 diciembre de 1978.
- Coombs, P. H. (1978). *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Ediciones Península.
- Coombs, P. H. y Ahmed, M. (1975). *La lucha contra la pobreza rural. El aporte de la educación no formal*. Madrid: Tecnos.
- Davis, M. (2001). *Control urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para la educación en el siglo XXI presidida por Jacques Delors*. Madrid: Santillana-UNESCO.
- Durkheim, E. (1992). *El suicidio*. Madrid: Akal.
- Esteban Rodríguez, J. L. (2000). Módulo 2: Cómo dirigir y planificar un servicio municipal de educación. En Federación Española de Municipios y Provincias, *La gestión educativa municipal* (pp. 90-153). Santander: Ayuntamiento.
- Esteban Rodríguez, J. L. (2001). Modelos y estructuras de organización. En Federación Española de Municipios y Provincias, *La gestión educativa local* (pp. 59-104). Palma de Mallorca: Ayuntamiento.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A. R., Lopes, H., Petrovski, A. V., Rahnama, M. et. al., F. (1973). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza Editorial/UNESCO.
- 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.

ESTUDIOSLA CIUDAD COMO AGENTE
EDUCADOR: CONDICIONES
PARA SU DESARROLLO

- Gómez-Granell, C., Vila, I., Casares, R., Pascual, J. M. y Terradelles, R. M. (1999). El compromiso de Barcelona por la educación: proyecto educativo de ciudad. En *Por una ciudad comprometida con la educación* (vol. 1, pp. 15-46). Barcelona: Institut d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona.
- Husén, T. (1978). *La sociedad educativa*. Madrid: Anaya.
- Illich I. (1977). *Educación sin escuelas*. Barcelona: Ediciones Península.
- Quintana Cabanas, J. M. (1988). Presentación e introducción. En R. Rezsóhazy, *El desarrollo comunitario: participar, programar e innovar* (pp. 8-11). Madrid: Narcea.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. *BOE* nº 80 de 3 abril 1985, corrección de errores *BOE* nº 139, de 11 junio de 1985.
- Ley Orgánica 1/1990, del 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *BOE* nº 238, de 4 octubre de 1990.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. *BOE* nº 301, de 17 diciembre de 2003.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *BOE* nº 106, de 4 mayo de 2006.
- Marina, J. A. y de la Válgoma, M. (2001). *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*. Barcelona: Anagrama.
- McLuhan, H. M. (1968). *El aula sin muros. Investigaciones sobre técnicas de comunicación*. Barcelona: Ediciones de Cultura Popular.
- Mead, M. (1972). *Educación y cultura*. Buenos Aires: Paidós.
- 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. (2001). La educación: un reto para la ciudad. *Aula Abierta*, 77, 131-140.
- Molina Martín, S. (2003). *Ciudad y educación: posibilidades y límites en la actualidad*. Universidad de Oviedo: Servicio de Publicaciones.
- Molina Martín, S. (2005a). Retos de las ciudades educadoras asturianas. *Magister*, 21, 7-26.
- Molina Martín, S. (2005b). Metas y fines de la política educativa de las ciudades. En S. Peiró i Gregory (Coord.), *Nuevos desafíos de la educación* (pp.103-112). Alicante: Editorial Club Universitario.
- Molina Martín, S. (2006). La educación como ámbito de intervención de la ciudad. *Revista de Ciencias de la Educación*, 205, 93-109.
- Ortega y Gasset, J. (1968). *Meditación de la técnica*. Madrid: Revista de Occidente.
- Pascual i Esteve, J. M. (1990). La política social en España. En J. Borja, M. Castells, R. Dorado y I. Quintana (Eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp.549-563). Madrid: Editorial Sistema.
- Pinillos Díaz, J. L. (1977). *Psicopatología de la vida urbana*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Postman, N. (1994). *Tecnópolis. La rendición de la cultura a la tecnología*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Reimer, E. (1981). *La escuela ha muerto. Alternativas en materia de educación*. Barcelona: Guadarrama/Punto Omega.

ESTUDIOS
SUSANA MOLINA
MARTÍN

- Rojas Marcos, L. (1999). *La ciudad y sus desafíos*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Toffler, A. (1984). *La tercera ola*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Trilla Bernet, J. (1993). *La educación fuera de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Trilla Bernet, J. (1997). La educación y la ciudad. *Educación y Ciudad. Revista del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP*, 2, 6-19.
- World Resources Institute. (2005). *WRI Annual Report 2005*. Extraído el 3 de abril de 2006, de http://pdf.wri.org/wri_annualreport_2005.pdf.