

El Protagonismo de los Municipios en el Desarrollo Educativo: Propuesta de un Modelo e Instrumento para su Análisis

The Leading Role of Municipalities in Educational Development: Proposition for a Model and Tool for Analysis

José Luís Muñoz ^{1*}

Joaquín Gairín ²

¹ Universitat de València

² Universitat Autònoma de Barcelona

La presente aportación destaca las contribuciones más relevantes derivadas del estudio que indaga sobre algunas herramientas para diagnosticar el desarrollo educativo de los municipios promovido por los Ayuntamientos. Particularmente, profundiza en el diseño y la validación de un Modelo de estadios de desarrollo educativo y de un Instrumento para la autoevaluación que permiten analizar, de manera contextualizada, del desarrollo educativo de los municipios. La creación del Modelo y del Instrumento se apoya en un trabajo de campo que contempló una revisión de la literatura, entrevistas en profundidad, un grupo de discusión con expertos y la aplicación directa del Modelo y el Instrumento en varios Ayuntamientos. La discusión y las conclusiones remarcan la importancia que tienen la confianza, el diálogo y el consenso para mejorar la implicación de los municipios en la educación; asimismo, la necesidad y la conveniencia de que los Ayuntamientos pongan en marcha políticas educativas amplias, transversales e innovadoras para favorecer el desarrollo educativo al que se aspira.

Descriptores: Desarrollo educativo, Municipios, Autoevaluación, Comunidad local, Política de la educación.

This contribution highlights the most relevant contributions stemming from the study investigating some of the tools that contribute to the analysis of educational development in municipalities through the actions carried out by their Town Councils. Particularly, it explores the design and validation of a Model on the stages of educational development and a Tool for self-assessment that allow analysing, in a contextualized manner, the educational development in municipalities. The drafting of the Model and Tool is supported by fieldwork including a review of literature, in-depth interviews, a focus group with experts and the direct application of the Model and the Tool in several Town Councils. The discussion and conclusions highlight the importance of trust, dialogue and consensus to improve the engagement of municipalities in education. It also highlights the need and appropriateness for Town Councils to set in place broad, transversal and innovative education policies to promote the desired educational development.

Keywords: Educational development, Municipalities, Self-assessment, Local community, Education policy.

*Contacto: jose.l.munoz@uv.es

1. Antecedentes y Fundamentación Teórica

La democratización de los Ayuntamientos a finales de la década de los setenta en España fue importante para replantear y mejorar la relación entre educación y municipio. Posteriormente, el posicionamiento de la actividad municipal en educación se configuró a tenor de diversos aspectos (Peiró, 2009): la descentralización administrativa que convierte la educación en un elemento central de la gestión política municipal; unos servicios educativos municipales orientados a solucionar las necesidades socioeducativas cambiantes de la ciudadanía; la articulación de estrategias para definir políticas educativas focalizadas en la ciudadanía, la planificación y el control de objetivos desde indicadores de calidad; y la redefinición del protagonismo educativo de Ayuntamientos y municipios en la sociedad.

La abundante legislación producida por las diversas administraciones educativas, los procesos migratorios, el descenso de la natalidad, la extensión de las tecnologías, las nuevas demandas y expectativas sociales, las nuevas formas de vida laboral y familiar, etc., promueven, para Velázquez (2008), el análisis y la evaluación de la realidad por parte de los municipios, así como la adaptación de los medios necesarios para gestionar adecuadamente la educación. La educación se considera así como un instrumento estratégico valioso para hacer avanzar, progresar, desarrollar y transformar los municipios (Gairín y Sánchez, 2011).

La educación a lo largo de toda la vida, y en sus distintas modalidades, juega también un papel determinante en el desarrollo personal y colectivo, la mejora de la calidad de vida y el progreso municipal mediante la convivencia, la sostenibilidad y la cohesión social que puede potenciar. El protagonismo de la educación exige respuestas a las necesidades y expectativas de los municipios y su ciudadanía, siempre cambiantes y extendidas más allá de las etapas obligatorias y aumentando ofertas y demandas formativas que reclaman mayor calidad en los procesos educativos. El espacio municipal se considera desde esta perspectiva un articulador de la diversidad y el desarrollo así como un proyecto integral de personas y colectivos sociales y de profundización en la democracia desde la participación y la ciudadanía (Lavín y Nájera, 2003).

El desarrollo, con De la Riva (2004), incluye convivencia, identidad, cultura, paz, ecología, entorno, reparto del bienestar, conocimiento, búsqueda personal y colectiva de la felicidad y la construcción de otro mundo posible más justo y mejor. Para Heras y otros (2008), el desarrollo alude a la acción de pasar una cosa del orden físico intelectual o moral por una serie de estados sucesivos, cada uno de ellos más perfecto o más complejo que el anterior. Y para Nisbet (1996), exponente relevante de la teoría de la evolución social, representa aquella capacidad que lucha por realizarse. En nuestro caso, compartimos con Heras y otros (2008) que ante el concepto de desarrollo cabe adoptar una visión global y holística, contemplando la comunidad como un todo con sus avances y retrocesos y considerando los elementos capaces de generar cambios. El desarrollo se asocia a un proceso en que la sociedad mejora las condiciones de vida de la ciudadanía mediante el incremento de bienes con los que cubrir las necesidades más básicas y complementarias (Heras y otros, 2008).

Los trabajos de Enríquez (2003) y Enríquez y Gallichio (2006) sobre desarrollo local nos sirven de referencia para convenir que el desarrollo educativo es un proceso de concertación entre los distintos agentes socioeducativos que interactúan en un municipio. Su objetivo es impulsar, con la participación permanente, creativa, transversal y responsable de la ciudadanía, un proyecto educativo común para generar crecimiento municipal y colectivo, equidad, igualdad de oportunidades, cambio social y cultural, inclusión, sostenibilidad, género, equilibrio, etc., a fin de mejorar la calidad educativa del municipio y la ciudadanía que vive y trabaja en él. Contribuyendo, de esta forma, a su progreso y afrontando adecuadamente los retos educativos que global y localmente se plantean, como por ejemplo los relacionados con la creación y gestión de conocimiento, la construcción de saber, su socialización, evaluación, renovación y actualización (Ergazakis, Metaxiotis, Psarras y Askounis, 2006) que, sin duda, invitan a repensar las formas de gobernar los municipios buscando nuevas maneras de servir a los objetivos de defensa de los intereses colectivos y mediando con los intereses particulares.

Y es que el desarrollo educativo no se puede desvincular del desarrollo local si pretende crear capital social, constituir cohesión, realizar comunidad o aprender a convivir (Carneiro, 1999; Casacuberta, Rubio y Serra, 2011). Precisamente, el compartir valores, necesidades, aspiraciones e intereses, está en la raíz del desarrollo local como demostraron los trabajos de Rezsóhazy (1988) y Quintana (2000). La implicación colectiva en la satisfacción de las necesidades básicas puede originar políticas sociales y educativas más flexibles y ajustadas a lo que las personas y las comunidades realmente requieren para desarrollarse local y educativamente (Alsinet, 2006).

Comprender el desarrollo educativo desde esta perspectiva tiene implicaciones diversas: una visión a medio y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte educativo que concreta y da sentido a las acciones de corto plazo y que posibilita avanzar gradualmente; un trabajo conjunto de agentes socioeducativos municipales con autonómicos, nacionales e internacionales; una construcción de un municipio más educativo, democrático y participativo, capaz de responder con garantías a la descentralización educativa; una manera diferente de entender y construir el municipio educativamente, visualizándolo como generador de democracia y desarrollo; un reconocimiento de la diversidad que caracteriza la realidad educativa y gestión de la diferencia; y un municipio como fuente de procesos y recursos educativos.

El desarrollo educativo se erige, en estas circunstancias, en un proceso global que lleva a cabo el municipio con el propósito de mejorar sus condiciones educativas en todos los niveles y esferas. El potencial de cambio y transformación implícito en este proceso requiere de la participación activa de la ciudadanía, las organizaciones socioeducativas y el Ayuntamiento como máximo responsable de la gestión municipal (Gairín, 2010, 2011).

Los Ayuntamientos, como gestores de los municipios, son los responsables como Administración de catalizar y coordinar estos procesos bajo un prisma educativo, con la aspiración de transformar el municipio y mejorar el bienestar de la ciudadanía. De acuerdo con Sático (2009), deberían asumir liderazgo, responsabilidad y compromiso con el desarrollo educativo, dado que su construcción se sitúa en lo más próximo, en la capacidad de relacionar entre sí varios aspectos de la vida ciudadana y en la cooperación entre los distintos actores y organizaciones que protagonizan los procesos educativos (Muñoz, 2012, 2009).

Como vertebradores de la actividad educativa municipal, los Ayuntamientos deben: a) asumir la corresponsabilidad entre administraciones educativas, con las familias, actores y organizaciones socioeducativas del municipio; b) concebir la educación inclusiva como instrumento de equidad e igualdad de oportunidades; y c) promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida y una educación de la ciudadanía para la convivencia y la participación democrática (Muñoz, 2013). Supone ello facilitar el aprendizaje desde unos recursos humanos competentes y actuaciones favorecedoras de la participación educativa.

El trayecto hacia el desarrollo educativo, coincidiendo con Santos (2009), tiene que sostenerse sobre la base de algunos pilares fundamentales: aprender del municipio (conociéndolo como medio didáctico instrumental y elemento de información ante los múltiples contenidos culturales, históricos, artísticos, estéticos, etc., que ofrece); aprehender el municipio (como medio y objeto de aprendizaje desde los acontecimientos, los valores, la educación ciudadana, etc.); y aprender para el municipio (necesitando educación ciudadana, educación viaria, educación para el consumo, para el ocio, para la imagen y otras).

La educación de esta forma, y a partir de Caballo (1999), resulta un desafío que debe reinventarse conceptualmente en el sentido de educar para la vida desde la propia vida; impulsar la educación permanente para todas las personas; relacionarse con la inserción laboral y la actualización constante; incidir en la participación social; y comprometerse con la transformación socioeducativa. Queda relacionada así con los problemas socioeducativos y con la búsqueda de la dignidad de la vida humana (Caride, 1997). En última instancia se trata de hacer efectiva la educación como un derecho para todas las personas como proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y también como factor de desarrollo comunitario (Alguacil, 2011). De hecho, la inversión educativa, desde un punto de vista económico (OEI, 2005), contribuye a generar más empleo, productividad y crecimiento económico para el municipio; desde una perspectiva social, facilita la mejora de los indicadores de salud al incluir sectores de la población más vulnerables y reducir determinadas barreras sociales (discriminación por razones de género, clase, raza, religión y cultura); y desde un punto de vista político, significa reforzar una base más sólida para la democracia (Filmus y Serrani, 2009).

2. Diseño y Desarrollo del Estudio

El estudio realizado indaga sobre algunas herramientas que pueden contribuir al análisis del desarrollo educativo de los municipios a través de la actuación desempeñada por sus Ayuntamientos. Los objetivos son:

- Analizar los principales elementos teóricos relacionados con el desarrollo educativo en los municipios; y
- Diseñar y validar un Modelo de estadios de desarrollo educativo de los municipios y un Instrumento para su autoevaluación.

A lo largo del proceso de investigación se ha efectuado una revisión amplia de la literatura científica relacionada, reparando en antecedentes, conocimientos y teorías existentes alrededor del desarrollo educativo en los municipios. La identificación de los

fundamentos teóricos ya mencionados en el anterior apartado ha servido como marco de referencia y de contextualización del estudio.

Se ha implementado un trabajo de campo para analizar la problemática en la realidad y diseñar y validar las propuestas de Modelo e Instrumento como resultados principales de la investigación. Este trabajo de campo se ha llevado a cabo en dos momentos: primero, diseño del Modelo de estadios de desarrollo educativo y del Instrumento para la autoevaluación, a partir de la revisión bibliográfica y las entrevistas en profundidad; y segundo, validación del Modelo y del Instrumento mediante un grupo de discusión con expertos y la aplicación directa de ambas herramientas en varios Ayuntamientos.

El enfoque metodológico seguido es de corte cualitativo y descriptivo. La metodología empleada adopta la perspectiva de investigación orientada a la política y la práctica educativa (*policy-oriented research*) así como la desarrollada por los estudios *survey*. De este modo, se aportan directrices para la acción y para apoyar los procesos de cambio, incluyendo recomendaciones para la intervención. Los criterios considerados para procurar rigor, autenticidad y validez al proceso de estudio han sido los de veracidad, aplicabilidad, consistencia y neutralidad.

Con respecto a las características y el contenido de la instrumentalización utilizada, destaca la elaboración de:

- Un guión de entrevista (estructurado en parte, con espacios libres, directivo, informativo, de orientación e investigación y centrado en los informantes) que indaga, principalmente, sobre cuestiones que atañen al desarrollo educativo en los municipios;
- Un guión de discusión, con cuestiones agrupadas en un bloque sobre el Modelo (opinión general, adecuación, terminología, complejidad, claridad y comprensión) y en otro sobre el Instrumento (opinión general, aceptabilidad, formato, univocidad, importancia y distancia);
- El instrumento de autoevaluación aplicado en los Ayuntamientos y que se interesa sobre 26 cuestiones distintas (valoración del desarrollo educativo del municipio, importancia de la educación para el municipio, implicación del municipio en la educación, trabajo por la mejora educativa, dificultades del municipio para participar en educación, actuaciones educativas llevadas a cabo, procesos de enseñanza y aprendizaje promovidos, implicación municipal en aspectos curriculares, difusión de la actuación educativa, dificultades de acceso a la información, programa educativo municipal, resultados de la actuación educativa, inversión municipal en educación, planteamientos institucionales, recursos humanos que el municipio pone al servicio de la educación, protagonistas del sistema relacional, agentes de cambio, procesos participativos impulsados, comunicación, la planificación como función organizativa, la toma de decisiones como función organizativa, la evaluación como función organizativa, estructuras organizativas, cultura, estrategias para la mejora educativa y otras cuestiones); y
- Un guión de validación con preguntas abiertas alrededor de la utilidad del Instrumento propuesto en la práctica (univocidad, importancia y distancia). El

muestreo aplicado ha sido no probabilístico, desde una modalidad intencional, y se concreta en:

- ✓ La selección de 17 participantes en las entrevistas en profundidad, de acuerdo a multicriterio: pertenencia de los informantes a municipios de tamaño pequeño (Velilla de San Antonio y Moralarzal), mediano (Rivas Vaciamadrid, Getafe, Fuenlabrada y Parla) y grande (Barcelona, A Coruña y Zaragoza); informantes que forman parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; accesibilidad geográfica de los informantes (11 expertos de la Comunidad Autónoma de Madrid, 4 de Cataluña, 1 de Galicia y 1 de Aragón); diversidad de cargos ocupados por los informantes (Jefes de Servicios Municipales de educación, concejales de educación, alcaldías, profesorado universitario e investigadores, presidencias, gerencias, subdirecciones generales, coordinadores generales y secretarías generales) y de instituciones representadas (Ministerio de Educación, Consejo Escolar del Estado, Federación Española de Municipios y Provincias, Federación Española de Universidades Populares, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Ayuntamientos y Universidades); así como la triangulación en los niveles político, técnico y comunidad educativa a través de concejales de educación, técnicos municipales de educación y ciudadanos implicados en la educación en el ámbito local, respectivamente.
- ✓ En el grupo de discusión con expertos han participado 11, pertenecientes a tipologías de Ayuntamiento según el tamaño pequeño (Sant Quirze del Vallès), mediano (Cerdanyola del Vallès) y grande (Barcelona y L'Hospitalet de Llobregat); la experiencia y la trayectoria profesional de los informantes (profesorado universitario, investigadores, Jefes de Servicios Municipales de educación, Directores de Departamentos universitarios de Pedagogía y Gerentes de Institutos Municipales de educación); y que fueran prácticos (5) y teóricos (6).
- ✓ Y en la aplicación del Modelo y el Instrumento en tres Ayuntamientos, han participado cuatro técnicos municipales de educación por cada Ayuntamiento considerando el tamaño del municipio pequeño (Sant Quirze del Vallès), mediano (Cerdanyola del Vallès) y grande (L'Hospitalet de Llobregat); la voluntad por participar en el estudio; la implicación de los responsables técnicos de los servicios municipales de educación; la existencia de experiencias educativas relevantes en los municipios (Proyecto Educativo de Ciudad, Pacto Educativo, Plan Educativo de Entorno, Programa de Patios Abiertos, Boletín de Educación, Consejo Educativo, etc.); y la profesionalidad de los 12 técnicos municipales de educación (experiencia, alto nivel de cualificación, aportar información relevante, reflexiones de interés, validez contextual y variedad de perspectivas y responsabilidades).

El tratamiento y análisis de la información, tanto para las entrevistas en profundidad como para el grupo de discusión y la aplicación en los 3 Ayuntamientos, se ha sostenido en un modelo de contrastación que, a partir de matrices de información, posibilitaba la identificación de categorías y la consideración de las ideas más relevantes aportadas por

los distintos informantes. Al respecto, se fijaba la atención en las coincidencias entre las aportaciones de los informantes, en las divergencias que tenían y también en sus respectivas valoraciones y discusiones, así como en las diferentes propuestas que podían establecer.

3. Resultados

La triangulación de los resultados obtenidos a través del diseño y la metodología señalada ha dado una propuesta de Modelo de estadios de desarrollo educativo como síntesis resultante. El Modelo (figura 1) se focaliza en la participación y la implicación de los Ayuntamientos en la educación por considerarse fundamentales para lograr un mejor desarrollo educativo en los municipios. El compromiso con la educación, la autonomía ejercida, la voluntad política y la voluntad comunitaria son mayores en la medida que se avanza hacia estadios superiores.

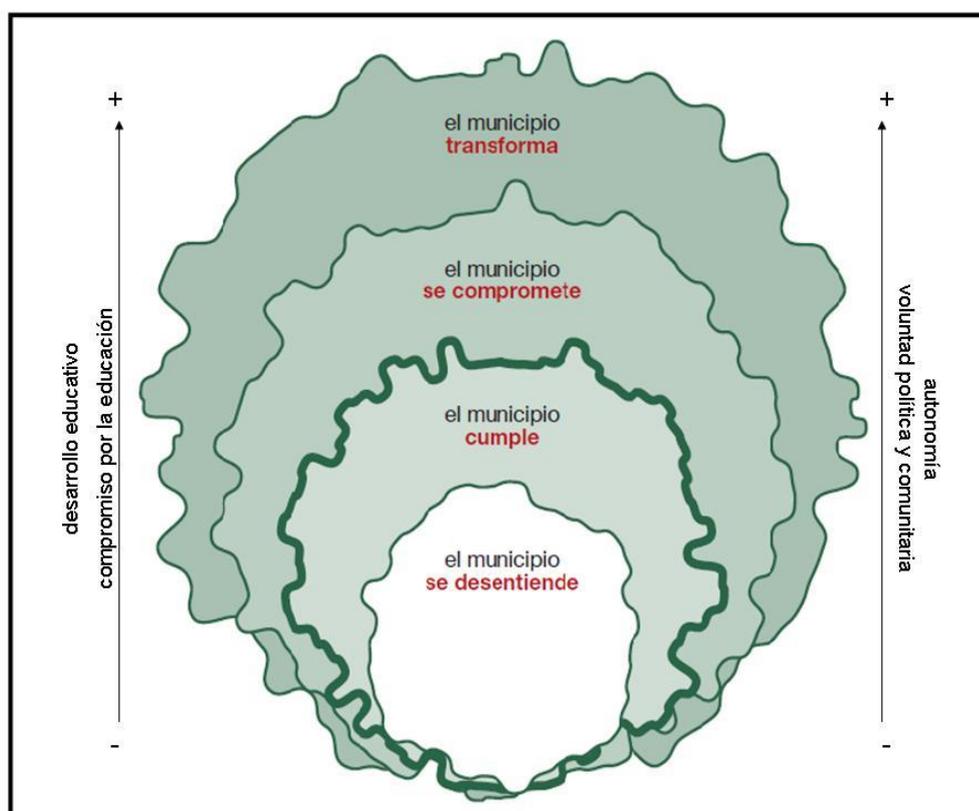


Figura 1. Modelo de estadios de desarrollo educativo

Fuente: Elaboración propia.

Se considera en el Modelo un estadio previo y anterior que hace referencia al conjunto de Ayuntamientos caracterizados por desentenderse y no implicarse en la educación (el municipio se desentiende). Sin embargo, aquí nos vamos a referir a los tres estadios principales del Modelo: el municipio cumple, el municipio se compromete y el municipio transforma.

En el municipio cumple, se identifican situaciones y comportamientos en que los Ayuntamientos desempeñan un papel secundario con respecto a la educación, pero no se

desentienden. Los Ayuntamientos aquí situados vinculan la educación con la escuela; se preocupan por cumplir con la normativa; su programa educativo sólo se dirige a la población escolar; escasamente impulsan procesos formativos; la comunicación es inconstante y la difusión de la actuación baja; los planteamientos institucionales no se consideran necesarios; los recursos humanos son insuficientes; los políticos no promueven el cambio y los técnicos trabajan aisladamente; las estructuras organizativas son cerradas; la planificación, uniforme; los procesos de toma de decisiones, cerrados; la evaluación no se incorpora; no existe una cultura de la participación; la inversión en educación es reducida; las estrategias ejecutadas están descontextualizadas; y encuentran muchas dificultades para implicarse en la educación.

En el municipio se compromete, los Ayuntamientos adoptan una posición más activa con respecto a la educación y no se limitan a cumplir con la normativa sino que se comprometen. Contemplan la educación como un instrumento de cambio y sus ámbitos formal y no formal; su programa educativo empieza a asumir la educación permanente; los procesos educativos promovidos procuran complementar el currículum; la comunicación es fluida y la difusión llega a la comunidad escolar; los planteamientos institucionales son convenientes; los recursos humanos, suficientes; los políticos favorecen la participación y los técnicos trabajan en equipo; las estructuras organizativas son flexibles; la planificación garantiza la sostenibilidad de las propuestas; algunos procesos de toma de decisiones son participativos; la evaluación es fundamental; hay una cultura de la colaboración; la inversión es la necesaria; se intercambian experiencias; la falta de competencias y financiación son las dificultades más importantes; y aspiran a ser corresponsables con la educación.

En el municipio transforma, los Ayuntamientos llevan hasta la máxima expresión la autonomía institucional de que disponen. Conciben la educación como un instrumento de transformación, permanente y a lo largo de toda la vida; su programa educativo se dirige al conjunto de organizaciones socioeducativas; los procesos educativos promovidos se centran en el aprendizaje; se enriquece el currículum; la comunicación es permanente y la difusión se dirige a la comunidad educativa; los planteamientos institucionales son básicos; los recursos humanos, óptimos; los políticos favorecen el consenso y los técnicos operan transversalmente; las estructuras organizativas son abiertas; hay participación vinculante; autoevaluación; una cultura de la cooperación; la inversión en educación es muy importante; se trabaja en red; la educación es una inversión de futuro; y aspiran a ser administración educativa.

El Modelo de estadios incluye, además, algunas asunciones: a) los municipios se pueden desarrollar a través de la educación; b) los municipios pueden manifestar comportamientos similares y diferentes con respecto a la educación; c) la clasificación por estadios de desarrollo ayuda al análisis y orienta la intervención educativa que debería ser contextualizada; y d) un exceso de contextualización puede dificultar el que haya un conocimiento válido y transferible a otras situaciones. Igualmente, el Modelo expresa las convicciones de que: a) la relación de los Ayuntamientos con la educación se puede describir; b) la utilización de indicadores favorece pensar en situaciones diferentes; c) las situaciones educativas se pueden categorizar en un “continuum” en el que es posible señalar posiciones más o menos características; d) la delimitación de estadios de desarrollo educativo favorece la comprensión del funcionamiento de los Ayuntamientos ante la educación; y e) situarse en un estadio concreto no implica un óptimo funcionamiento si no hay mejoras y, además, puede ser una circunstancia puntual.

En relación a la aplicabilidad del Modelo, podemos señalar que: a) el estadio más adecuado para cada municipio es aquél que le resulta más útil según su situación y aspiraciones; b) avanzar a estadios superiores es positivo en la medida en que nos anticipamos y respondemos mejor y con garantías a los cambios y las exigencias; c) puede haber presencia simultánea de varios estadios en un mismo contexto; y d) los Ayuntamientos y su implicación en educación pueden mejorar aunque sea en aspectos muy concretos y mínimos.

En cuanto a la operatividad del Modelo, se considera que: a) no hay una única manera de favorecer el desarrollo educativo; b) es necesaria la corresponsabilidad de las organizaciones socioeducativas y la ciudadanía; c) el contenido y la metodología es importante, así como los procesos de innovación; y d) unos planteamientos institucionales compartidos, unas estructuras organizativas flexibles o un sistema relacional abierto al cambio, podrían ser algunos requisitos clave.

La elaboración y validación de un Instrumento de autoevaluación como síntesis de la triangulación de la información recabada y analizada ha sido la segunda aportación del estudio. El instrumento definitivo mantiene las características iniciales y más básicas de la propuesta inicial, pero incorpora cambios y modificaciones sugeridas a partir del trabajo de campo desempeñado para su validación y aplicación en los Ayuntamientos. Entre otras, establecer 6 opciones de respuesta para cada cuestión; hacer el contenido más discriminativo, descriptivo y centrado en la práctica; focalizarse en técnicos municipales de educación; la terminología y la redacción se clarifican; y las cuestiones y opciones se concretan y simplifican para evitar dispersión. A modo de ejemplo, destacamos aquí algunas aportaciones literales y relevantes efectuadas por participantes en el grupo de discusión y en la aplicación directa en los ayuntamientos.

El instrumento puede ser una buena herramienta para los gestores municipales de las políticas educativas. Puede ayudar a los ayuntamientos a verificar si sus procesos se sitúan en uno u otro estadio de desarrollo educativo. (Experto 5 en el grupo de discusión)

Cabría plantear 6 opciones de respuesta con redactados más cortos en vez de las 3 opciones que se presentan en la propuesta inicial. Seguro que así será más fácil discriminar en el momento de responder. (Experto 7 en el grupo de discusión)

La autonomía disponible, así como la voluntad política y el apoyo de la comunidad son elementos básicos para comprender el estadio de desarrollo educativo que puedan tener unos municipios y otros, por lo que deben considerarse en el modelo y el instrumento. (Técnico 4 en la aplicación en los Ayuntamientos)

La tabla 1 representa, también a modo de ejemplo, una de las cuestiones definitivas que aglutina el Instrumento.

El Instrumento se completa con un protocolo de aplicación con orientaciones sobre su utilización y propone tres fases que aportan claridad y ordenan los procesos a seguir. La primera fase se centra en la sensibilización y motivación de las personas y la institución por favorecer el desarrollo educativo. La segunda fase de autoevaluación se ocupa de la recogida, organización y análisis de la información y la emisión de conclusiones para tomar decisiones. Y la tercera fase sirve para fijar las mejoras, priorizando medidas y poniendo en marcha acciones a favor del desarrollo educativo. Además, añade indicaciones y estrategias para pasar de unos estadios de desarrollo educativo inferiores a otros de carácter superior. Buscan así favorecer la coherencia entre los fines que se proponen conseguir los Ayuntamientos en educación y la respuesta que dan a las necesidades e intereses educativos del municipio. En el fondo, se trata de posibilitar

posiciones más ventajosas en relación al cambio y la mejora, favoreciendo el aprendizaje y la apertura al entorno (Gairín, 2013).

Tabla 1. Ejemplo de una cuestión del Instrumento para la autoevaluación

LAS ESTRATEGIAS PARA LA MEJORA EDUCATIVA	
<i>El Ayuntamiento puede poner en marcha estrategias que le permitan avanzar en la dirección de la mejora educativa. Las estrategias se pueden vincular con la implicación y la participación de las personas y colectivos en la educación, por ejemplo, pero tendrán diferente valor si se considera la intencionalidad municipal que deberá optar por unas u otras en función de los motivos que se estimen más oportunos.</i>	
A	Las estrategias para la mejora educativa impulsadas por el Ayuntamiento se centran, prioritariamente, en las escuelas y los institutos. La mejora de la administración no pasa por la necesidad de coordinación y el desarrollo de los servicios educativos.
B	Las estrategias impulsadas por el Ayuntamiento están alejadas de las necesidades educativas reales, fomentan el trabajo de la escuela aisladamente, no se conectan con la realidad contextual y son poco motivadoras para el conjunto de la comunidad educativa.
C	Las estrategias para la mejora educativa impulsadas por el Ayuntamiento se centran, prioritariamente, en los procesos de enseñanza. La mejora de la administración puede pasar por la necesidad de coordinación y el desarrollo de los servicios educativos.
D	Las estrategias impulsadas por el Ayuntamiento responden a algunas necesidades educativas, favorecen el trabajo conjunto y la implicación de la comunidad educativa, incorporan sistemas puntuales de evaluación y, a veces, se vinculan al territorio.
E	Las estrategias para la mejora educativa impulsadas por el Ayuntamiento se centran, prioritariamente, en los procesos de aprendizaje. La mejora de la administración se focaliza en la necesidad de coordinación y el desarrollo de los servicios educativos.
F	Las estrategias impulsadas por el Ayuntamiento responden a las necesidades educativas, favorecen la participación y la cooperación entre agentes y organizaciones educativas, incorporan sistemas de auto-revisión permanentes y son contextualizadas y motivadoras para todos.
Comentarios y observaciones:	

Fuente: Elaboración propia.

Otros resultados del trabajo de campo destacan que los municipios con un mayor y mejor desarrollo educativo suelen coincidir con aquellos que disponen de unos Ayuntamientos capaces de concebir la educación como una herramienta de transformación, formación y justicia social; articulan planes, programas y proyectos educativos de carácter global que sitúan la educación en una prioridad municipal; y, asimismo, fomentan decididamente el ámbito de la participación educativa. Por otra parte, cabe destacar que el desarrollo educativo suele mostrarse distinto en cada municipio, de acuerdo con la realidad municipal específica y la cuestión en particular que se analiza.

4. Discusión

Las propuestas resultantes del Modelo e Instrumento pueden ser útiles para orientar la actuación educativa de los Ayuntamientos, pese a la diferente y diversa realidad municipal y educativa, muy expuesta al cambio y la incertidumbre, y que hace que evaluar el desarrollo educativo sea más complejo de lo deseable. Sin embargo, aunque simplificar el desarrollo educativo siempre es arriesgado, el Modelo y el Instrumento no deben limitarse a evidenciar la diversidad, sino que han de ayudar a los Ayuntamientos a comprender la realidad, analizar las disfunciones y mejorar pese a las dificultades existentes. Siempre, y coincidiendo con Carrillo (2002), desde la necesaria contextualización.

La validez del Modelo y el Instrumento no queda afectada por la posibilidad de que un mismo municipio pueda ubicarse en estadios distintos, según sea la cuestión que se analiza, entendiendo que los estadios pueden ser complementarios y no necesariamente deben estar confrontados. En este sentido, las mayores discrepancias entre informantes de una misma realidad municipal se podrían relacionar con la falta de acuerdo en señalar las dificultades prácticas para lograr una mejor implicación en la educación o la desigual importancia que se presta a la inversión municipal en materia educativa. No obstante, más allá de esas tensiones posibles, lo realmente interesante es el impacto que pueden tener el Modelo y el Instrumento para avanzar en la dirección de la mejora, tal y como también hicieron otras formulaciones iniciales (Gairín, 1999) aplicadas a la realidad de las instituciones universitarias (Palmeros, 2010) o de los centros de educación secundaria (Vázquez, 2011).

Los Ayuntamientos con servicios municipales de educación con estructuras cerradas, recursos no del todo suficientes e instalados en el trabajo individualista, favorecerán el desarrollo educativo más bien poco. De lo que se trata es que estos servicios ofrezcan soluciones operativas, se conecten a la comunidad educativa, trabajen en red, incorporen la evaluación, etc., tal y como es propio en Ayuntamientos para los que la educación es realmente una prioridad tanto en los discursos como en la práctica.

A veces pasa que no siempre interesa una participación que pueda poner en entredicho determinadas políticas educativas locales. Éste no sería el caso, precisamente, de los Ayuntamientos que reclaman mayores competencias educativas y financiación a las Comunidades Autónomas, en coherencia con una concepción más democrática y participativa de la educación (Albaigés, 2013). Descentralización que nos parecería oportuna siempre y cuando el Ayuntamiento pudiera asumir las competencias con eficacia, garantía y responsabilidad.

Una vez más la confianza, el diálogo y el consenso se muestran necesarios para mejorar las relaciones entre los Ayuntamientos, las organizaciones socioeducativas y la comunidad educativa en respuesta a los intereses y necesidades educativas de los municipios. La participación educativa puede actuar como palanca de transformación de la realidad socioeducativa de los municipios y, por eso, debe ser posible, sin excusas, y pese a que no permanezca exenta de padecer ciertos obstáculos y resistencias. La corresponsabilidad con la educación debe avanzar con la implicación de todos, porque todavía falta mucho camino por recorrer. Por eso, hay que promover la participación de la comunidad educativa en la construcción de un futuro común mejor, sin excepciones, ni discriminaciones, a favor del desarrollo educativo. Enlaza todo ello con el progreso hacia modelos de gestión de los municipios más justos, humanos y creativos como defendía Sático (2009). Los Ayuntamientos tienen que considerar la propia realidad socioeducativa, articular referentes claros y unas metas realistas, orquestando propuestas coherentes con las necesidades, practicando la colaboración y comprometiéndose con la mejora de las condiciones educativas. Mejora que, dicho de otro modo, difícilmente será posible si no existe voluntad política y comunitaria.

Un Ayuntamiento que aspira al desarrollo educativo y a convertir el municipio en fuente de aprendizaje, tiene que articular políticas educativas amplias, transversales e innovadoras; incorporar actuaciones en los ámbitos de la educación formal, no formal e informal; guiarse por los principios de corresponsabilidad, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión y aprendizaje a lo largo de toda la vida; e implementar planes,

programas y proyectos educativos de alcance municipal. Para ello, es preciso que la educación sea una prioridad política, pero también lograr compromisos con los principales agentes socioeducativos, implicar a las diferentes áreas y servicios municipales y tomar en consideración la realidad educativa. En este escenario, el Modelo y el Instrumento resultantes representarían simplemente una metodología (Vázquez y Gairín, 2013), pues lo relevante sería el proceso participativo que les podría acompañar.

La actuación positiva respecto a la participación y la colaboración, así como el comportamiento abierto a la reflexión, al análisis y a la indagación son especificaciones de unas actitudes permanentes de cambio y búsqueda de la mejora por las que se debe guiar la implicación de los Ayuntamientos si quieren favorecer el desarrollo educativo. Actualmente, ya están muy expuestos al cambio y a la incertidumbre, y a las dificultades derivadas de la falta de competencias y financiación se añaden otras que afectan a la actuación educativa (¿qué valores transmitir?, ¿para qué sociedad se educa?, etc.). Adquiere sentido pensar que, en este contexto, los Ayuntamientos capaces de renovar y reinventarse permanentemente tendrán mejores garantías para afrontar las situaciones de cambio constante a las que se someten. Se adaptan al cambio con rapidez porque aprenden de sus procesos y prácticas, tienen el deseo de progresar y lo aplican en la mejora del desarrollo educativo.

5. Conclusiones

El diseño y la validación del Modelo y el Instrumento que lo acompaña ayuda al conocimiento y el análisis de la realidad educativa promovida por los Ayuntamientos. Los que centran su intervención en el desarrollo educativo del municipio se muestran convencidos de que la educación representa la herramienta más útil para la transformación socioeducativa, la incluyen en los planes globales de acción municipal y le otorgan un protagonismo de primer orden en el conjunto de la política local. Esto pasa en Ayuntamientos que se abren al entorno, responden con eficacia a las necesidades educativas del municipio, tienen una trayectoria destacada con respecto a su implicación en educación y un carácter más bien transformador.

Situarse en los estadios superiores de desarrollo educativo incluye actuaciones en los ámbitos de la educación básica, la formación y el trabajo, la cultura y la formación de personas adultas. También, poner en marcha actividades extraescolares y otras complementarias al currículum escolar; programas de apoyo educativo, psicopedagógicos, artísticos, culturales, de apertura de los centros, integración, convivencia y valores; así como escuelas de educación infantil (0 a 3 años), música, idiomas y servicios de acogida, orientación y ludoteca. En los estadios superiores suelen impulsarse, constantemente, la participación de la comunidad educativa y el trabajo en red, posibilitando compartir objetivos con las organizaciones socioeducativas y la ciudadanía, articular planes, programas y proyectos conjuntamente y promover el consenso. Una parte importante del éxito reside en, entre otros factores, la contextualización de las actuaciones, el alcance municipal que adquieren, el establecimiento de prioridades de acción que incorporan, la capacidad que tienen para implicar al conjunto de la comunidad y los mecanismos de auto-revisión que presentan.

Con todo, tanto el Modelo como el Instrumento procuran ser unas herramientas útiles para comprender y evaluar el desarrollo educativo. Ambas se ponen al servicio de

técnicos municipales de educación y gestores municipales de las políticas educativas locales con el ánimo de orientar las prácticas y los procesos que articulan en la línea de su desarrollo. El Modelo denota permeabilidad, flexibilidad y variabilidad para su mejor adaptación a la variopinta realidad municipal de los Ayuntamientos y su variable implicación en la educación.

No hay una única manera de impulsar el desarrollo educativo por parte de los Ayuntamientos, como tampoco una única forma de fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida o de transformar los municipios desde la educación. Sin embargo, existen requisitos clave que las instituciones deberían considerar si aspiran a mejorar su implicación en la educación. Se vinculan con la disposición de unos planteamientos institucionales educativos contextualizados, compartidos por la comunidad educativa y orientadores de las metas tendencia; la flexibilidad en las estructuras organizativas de las áreas, las concejalías, los servicios, los departamentos y las unidades municipales al servicio del desarrollo educativo; o un sistema relacional abierto a la innovación educativa.

La investigación realizada ha permitido constatar que los municipios tienen márgenes de mejora en relación al desarrollo educativo en función de determinadas cuestiones específicas. Así, de acuerdo con el Modelo y el Instrumento resultantes, es posible avanzar gradualmente de un estadio al inmediatamente superior en varias cuestiones sin asumir mayores dificultades que si se hiciera de otra forma. La necesidad de progresar hacia estadios más comprometidos y transformadores queda justificada porque es en estos donde mejor se favorece el aprendizaje, la participación, la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades. No obstante, para ello se muestran esenciales el compromiso de los Ayuntamientos por la educación y su aspiración de superación y mejora.

A menudo pasa que las realidades son más complejas que los modelos que la intentan explicar. El que establezcamos estadios de desarrollo educativo distintos debe facilitar el análisis de las disfunciones en la actuación educativa de los Ayuntamientos, ayudándoles a planificar los procesos de cambio; pero no garantizan, por sí mismos, la mejora. A veces, puede suceder que la innovación educativa pretendida por esas instancias no se alcance, no tanto por la falta de planificación como por errores en la aplicación de estrategias, procedimientos u otros imprevistos.

Los Ayuntamientos, que representan la administración más próxima a la ciudadanía, han de aprovechar sus fortalezas relacionadas con el mejor conocimiento de la realidad y las necesidades educativas y ponerlas al servicio del desarrollo educativo. Disponen de oportunidades para implicarse en el desarrollo educativo como consecuencia de un poder municipal emergente, la tendencia a gestionar con mayor cercanía, el prestigio de los servicios educativos que prestan y la capacidad para promover el debate y la innovación en educación. En tanto que vertebradores de la actividad socioeducativa local, tienen que encarar los desafíos asociados a la corresponsabilidad con la educación a partir de la cooperación con otras administraciones educativas y con los actores y las organizaciones socioeducativas del municipio.

Por último, nos parece oportuno señalar como principales limitaciones del trabajo realizado la amplitud y complejidad del tema objeto de estudio, por la variedad de variables que inciden en cualquier realidad socio-educativa, cultural, política, etc., así como la limitada generalización que se puede hacer de los resultados dada la muestra considerada y su propia representatividad. En cualquier caso estas limitaciones deben

ajustar el sentido de los resultados obtenidos, pese a que no los alteran de una forma muy significativa.

Referencias

- Albaigés, B. (2013). *Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Alguacil, J. (2011). *Experiencia y metodología para un modelo de desarrollo comunitario*. Madrid: Ed. Popular.
- Alsinet, J. (2006). Estado de bienestar, territorio y comunidad. *Aula de Innovación Educativa*, 153, 75-79.
- Caballo, M.B. (1999). Los municipios ante la educación: perspectivas para una propuesta educativa enraizada en su entorno. *Innovación Educativa*, 9, 243-253.
- Caride, J.A. (1997, marzo). Do rural ó urbano. Problemas e desafios para a educação. Comunicación presentada en las *I Jornadas Ibéricas de Educação Social*. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique.
- Carneiro, R. (1999, abril). Proyecto educativo de ciudad. Educación para la ciudadanía. En R. Carneiro (Ed.), *Actas del Congrés Barcelona: pel Coneixement i la Convivència* (pp. 345-368). Barcelona.
- Carrillo, E. (2002). *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Cascuberta, D., Rubio, N. y Serra, L. (Coords.). (2011). *Acción cultural y desarrollo comunitário*. Barcelona: Graó.
- De La Riva, F. (2004). Nuevos actores para otro mundo local posible. *Revista Documentación Social*, 133, 31-52.
- Enríquez, A. (2003). Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. *Alternativas para el Desarrollo*, 80, 1-15.
- 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.
- Ergazakis, K., Metaxiotis, K., Psarras, J. y Askounis, D. (2006). A unified methodological approach for the development of knowledge cities. *Journal of Knowledge Management*, 16(5), 65-78.
- 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: OEI-Fundación SES.
- Gairín, J. (1999, mayo). Estadios de desarrollo organizativo: de la organización como estructura a la organización que aprende. Ponencia presentada en *III Jornadas Andaluzas sobre Organización y Dirección de Instituciones Educativas*. Granada: Universidad de Granada.
- Gairín, J. (Ed.) (2010). *Desarrollo educativo al servicio del desarrollo social*. Santiago de Chile: AECID.
- Gairín, J. (2011). Promover e impulsar el cambio desde los municipios. En J. Gairín y S. Sánchez (Coords.), *Municipio y Educación: Reflexiones, Experiencias y Desafíos* (pp. 7-34). Santiago de Chile: AECID - FIDECAP.

- Gairín, J. (2013). *Relación de los centros educativos de enseñanza secundaria con el entorno en Iberoamérica*. Santiago de Chile: RedAGE.
- Gairín, J. y Sánchez, S. (Coords.). (2011). *Municipio y educación: reflexiones, experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FIDECAP.
- Heras, P., Fernández, E., Costa, S., Gil, E., Fernández, D. y Hereros, T. (2008). *La acción política desde la comunidad*. Barcelona: Ed. Graó.
- Lavín, S. y Nájera, E. (2003). Educación, participación social y conocimiento: una aproximación desde los sujetos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 1, 9-98.
- Muñoz, J.L. (2009). *La participación de los municipios en la educación*. Madrid: Editorial Popular.
- Muñoz, J.L. (2012). *Ayuntamientos y desarrollo educativo*. Madrid: Editorial Popular.
- Muñoz, J.L. (2013). Participación educativa en el ámbito local. *Revista de Educación y Desarrollo*, 26, 45-52.
- Nisbet, R. (1996). *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- OEI. (2005). Deuda externa por educación. Recuperado de <http://www.oei.org.ar/>
- Palmeros, G. (2010). *La mejora institucional en la universidad. Los estadios de desarrollo organizacional como instrumento de cambio*. Barcelona: UAB.
- Peiró, J. (2009). Pasado, presente y futuro de la educación en el municipio. En AA.VV. *Educación y Ocio* (pp. 61-81). Zaragoza: Servicio de Educación del Ayuntamiento de Zaragoza.
- Quintana, J.M. (2000, marzo). La educación en valores más allá de las instituciones escolares: iniciativas sociales en educación informal. Comunicación presentada en el *XII Congreso Nacional y 1º Iberoamericano de Pedagogía*. Valencia.
- Rezsohazy, R. (1988). *El desarrollo comunitario: participar, programar, innovar*. Madrid: Narcea.
- Santos, M.A. (2009). *¿La educación es un instrumento de cambio social para vivir en las nuevas ciudades?*. Granollers: AICE.
- Sátiro, A. (2009). *La educación en el centro de la actividad política*. Granollers: AICE.
- 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. *Journal of Leadership in Education: Theory and Practice*, 17(3), 327-352.
- Velázquez, J.M. (2008). *Guía del concejal de educación. Manual de consulta para gobernantes y técnicos*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.