

Los Servicios Municipales de Educación ante el desarrollo educativo de los municipios

Municipal Education Services to the educational development of the municipalities

José Luíís Muñoz Moreno*

Recibido: 21-5-2013

Aceptado: 8-7-2013

Resumen

Este artículo recoge los resultados más destacados derivados del estudio que indaga sobre el desarrollo educativo de los municipios desde la actuación realizada por los Servicios Municipales de Educación y cuyos objetivos son: analizar las actuaciones desempeñadas por estos Servicios; y diseñar y validar un Instrumento para la autoevaluación de los mismos. El trabajo de campo realizado ha contemplado una revisión bibliográfica, el análisis de páginas web oficiales de Ayuntamientos, entrevistas en profundidad, un grupo de discusión con expertos, la aplicación de la propuesta de Instrumento en Ayuntamientos y su validación por parte de técnicos municipales de educación. Los principales resultados evidencian que la autoevaluación de los Servicios Municipales de Educación puede ser una óptima oportunidad para mejorar sus decisiones alrededor de la actuación educativa desempeñada en el municipio. Se concluye con la conveniencia de que estos Servicios se sostengan en unas políticas educativas amplias, transversales e innovadoras para favorecer la corresponsabilidad, la educación inclusiva y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Palabras clave:

Desarrollo educativo, municipio, educación, Servicio Municipal de Educación.

Abstract

This article presents the main results derived from the study that investigates the educational development of the municipalities from the act by the Municipal Education and whose objectives are to analyze the actions performed by these services, and design and validate an instrument for self-evaluation of the same. The fieldwork has provided a literature review, analysis of official sites of municipalities, in-depth interviews, and a focus group with experts, the implementation of the proposed instrument in municipalities and its validation by technicians municipal education. The main results show that self-assessment of the Municipal Education can be an excellent opportunity to improve their decisions about the educational activities performed in the town. It concludes with the convenience that these services are sustained in broad educational policies, and innovative cross promote responsibility, inclusive education and learning throughout life.

Keywords:

Educational development, municipality, education, Municipal Education Service.

* Departamento de Didáctica y Organización Escolar
Universidad de Valencia (España)
jose.l.munoz@uv.es

1. Fundamentación teórica

Los municipios en los últimos años han sido objeto de considerables transformaciones que han afectado a distintos y variados ámbitos (Muñoz, 2009 y 2012). Se habla de municipios como espacios económicos, administrativos, de ocio, culturales, etc. y también educativos, puesto que la educación además de ser un instrumento de desarrollo científico-tecnológico, representa un medio para garantizar la cohesión social y combatir las desigualdades, en un proceso a lo largo de toda la vida y presente en multitud de escenarios.

El municipio como referencia educativa es una oportunidad para integrar a la ciudadanía en su contexto, por lo que debe replantearse la función obligatoria que tradicionalmente tenían asignada los Ayuntamientos y que muchos completaban con labores de suplencia o servicios prestados voluntariamente. Ahora adquiere sentido que los municipios pasen a ser un agente educativo, fuente de aprendizaje y convivencia y no un mero soporte (Gairín, 2005). Más aún cuando el espacio municipal se considera un importante articulador de la diversidad, del desarrollo como un proyecto integral de personas y colectivos sociales y de la profundización en la democracia a través de la participación de la ciudadanía (Lavín y Nájera, 2003).

El municipio constituye un nivel importante de participación educativa y supone un espacio de gestión adecuado para tomar decisiones sobre cuestiones educativas por su proximidad con los problemas y necesidades de la ciudadanía (Muñoz, 2013). De acuerdo con Carnicero (2001) se pueden delimitar objetivos, configurar políticas y economías educativas, lo que nos sitúa en el ámbito de la planificación; diseñar y desarrollar planes y programas educativos en el ámbito de la programación y gestión; y evaluar resultados en el control. Los procesos de descentralización y autonomía institucional entran en esta lógica y, con ella, la participación de los municipios en la educación desde sus Ayuntamientos.

Los roles que los Ayuntamientos pueden desempeñar ante la educación son diversos (Bosch y Batlle, 2006) y también sus políticas educativas, que deben pivotar sobre los ejes de la corresponsabilidad, la educación inclusiva y el aprendizaje a lo largo de toda la vida (Benito y González, 2007), más allá de responder con garantías a los ámbitos de actuación que les competen: conservar, mantener y vigilar los edificios escolares; colaborar con los centros educativos en el impulso de actividades extraescolares; promover la relación entre la programación de los centros y el entorno; garantizar la orientación psicopedagógica y profesional del alumnado en la educación obligatoria; cooperar con el gobierno autonómico en la obtención de solares para construir nuevos centros; establecer convenios de colaboración con otras administraciones sobre las enseñanzas de régimen especial; posi-

bilitar el uso de los centros públicos fuera del horario escolar para actividades educativas, culturales, deportivas y otras sociales; desarrollar escuelas de educación infantil o crear nuevas; hacer efectiva y útil la representación del Ayuntamiento en los consejos escolares de los centros públicos; y potenciar la participación de la ciudadanía en el consejo escolar municipal. De hecho, la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local (LBRRRL, 1985) ya señalaba que era competencia de los municipios: participar en la programación de la educación; cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros educativos públicos; intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Se trata de que los Ayuntamientos impulsen el cambio y la transformación del municipio, asegurando propuestas educativas de interés para la ciudadanía, velando por su coordinación y calidad y por qué sus propósitos estén al servicio de las personas y la cohesión social, con especial atención a los colectivos menos favorecidos y más vulnerables, optimizando recursos, gestionando conocimiento (Bossi, Fuertes y Serrano, 2001) y propiciando colaboración (Mackay y Howes, 2005) desde el compromiso educativo (PCA, 2008; Peiró, 2009). Supone ello construir un municipio para todos, generando condiciones para que todos, individual y colectivamente, puedan llegar a su plenitud como personas formando parte de una comunidad plural de individuos autónomos (Subirats, 2007).

Los Ayuntamientos en el marco del municipio serían los responsables de la Administración de catalizar y coordinar las acciones a favor del desarrollo educativo, transformando el municipio y pensando en el bienestar de la comunidad y su ciudadanía (Velázquez, 2008; Plandiura, 2007). Como destacaba Sátiro (2009), deben asumir el liderazgo, la responsabilidad y el compromiso con el desarrollo educativo. Su construcción se sitúa en lo más próximo y en la capacidad de relacionarlo entre sí, en la cooperación entre quienes intervienen en los procesos educativos locales. Sin embargo, la tarea no resulta fácil porque la situación en la que, por lo general, se encuentran los diferentes municipios españoles se caracteriza, de acuerdo con el Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias sobre la situación de los Ayuntamientos (FEMP, 2006:19), por un desajuste creciente entre las funciones que están asumiendo, y que deben asumir, y la definición legal de su papel. También, por un sistema de financiación que no presta suficientes recursos a los Ayuntamientos para que puedan ejercer plenamente su misión, y por una normativa limitadora del poder de auto-organización.

Pese a todo, y en la dirección que vamos señalando, la responsabilidad municipal en educación no debiera limitarse a la acción de la escolaridad obligatoria, sino que debe dirigirse también al conjunto de la ciudadanía y abarcar la educación formal, no formal e

informal. Sólo así, como apunta Gairín (2005,11), «se respetan los principios de integridad y contextualización que a menudo se defienden como claves en los procesos de desarrollo de una ciudadanía responsable y comprometida».

Por eso, al plantear la organización y gestión de los Servicios Municipales de Educación (SME, en adelante) como uno de los puntos clave de la implicación de los Ayuntamientos en educación, es preciso considerar que su actuación debe regirse por los principios rectores de (a partir de Gairín y Armengol, 2003):

- Igualdad de oportunidades de acceso a las acciones formativas.
- Discriminación positiva a favor de colectivos especiales.
- Complementariedad de las acciones formativas.
- Coordinación de las acciones formativas en el municipio.
- Fomento de la participación de las personas implicadas.
- Gratuidad de las acciones formativas.
- Calidad de los servicios prestados.
- Proximidad en la prestación del servicio de educación.
- Adecuación a los destinatarios.

En este sentido, y para la mejora de la calidad de los SME, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante) recomienda que éstos procuren compromiso y legitimación interna, satisfacción de la ciudadanía, organización de los procesos y explotación del éxito (Velázquez, 2008). Además, es conveniente que mantengan unas mínimas estructuras permanentes, autónomas y dotadas de recursos.

Los SME deberían aspirar a dar una respuesta óptima a las áreas básicas de intervención que la propia FEMP les atribuye y que se vinculan a la planificación, la participación de la comunidad educativa, la actuación municipal dentro del horario lectivo y fuera de este y otros servicios educativos (Velázquez, 2008):

- Planificación. Respondiendo a demandas educativas, necesidades de escolarización, adecuación de la red de centros educativos, etc. (mapa escolar, red de centros, gestión y comisión de escolarización, infraestructura, uso de centros y patios fuera del horario lectivo, transporte escolar, conservación y mantenimiento de centros y vigilancia).

- Participación de la comunidad educativa, para canalizar demandas ciudadanas, establecer relaciones con la comunidad educativa, etc. (Consejo Escolar Municipal, representantes municipales en los Consejos Escolares de los centros, Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y otras iniciativas).
- Actuación municipal dentro del horario lectivo, proporcionando actividades educativas ajustadas a necesidades de los centros, complementando su programación curricular, colaborando con ellos, etc. (actividades complementarias, apoyo a centros, temas transversales, conocimiento del municipio, información y asesoramiento, orientación académica y profesional, técnicas de estudio y formación de familias).
- Actuación municipal fuera del horario lectivo, implicando a la comunidad educativa, potenciando la apertura de los centros al entorno, reforzando la formación integral, etc. (actividades extraescolares, fracaso escolar, absentismo y convivencia).
- Otros servicios educativos, mejorando la oferta formativa dirigida a la ciudadanía, complementando al sistema educativo reglado, etc. (escuelas municipales de educación infantil, educación de personas adultas, escuelas taller y casas de oficios, programas de cualificación profesional inicial, formación ocupacional, enseñanzas no regladas, escuelas municipales de música y danza y becas y ayudas).

Sin embargo, y a tenor de la variopinta realidad municipal, los SME no están exentos de padecer ciertas problemáticas (Muñoz, 2012) como las relacionadas con: escasez de recursos para atender a las demandas que tienen; indeterminación de algunas competencias en la práctica; asunción de actuaciones que no competen a los Ayuntamientos; rigidez y falta de flexibilidad; desconexión de las actividades con los currículos establecidos; inmovilismo e improvisación de soluciones; exceso de burocracia y falta de apoyo a la iniciativa; ausencia de cultura colaborativa entre administraciones; dificultad para ajustar intereses municipales a otros externos; incompreensión de la tarea educativa por parte de otros servicios; poca práctica de trabajar transversalmente y ausencia de coordinación funcional; limitaciones para articular programas globales de actuación por una tendencia endogámica e individualista de otros servicios; obstáculos para establecer e integrar una cultura común dentro del mismo Ayuntamiento y entre unidades organizativas; o concreción de responsabilidades; entre otras.

Por eso, los SME preocupados por la mejora precisan ser mediadores formativos y culturales con personalidad propia, recursos, buena gestión, compromisos y rendición de cuentas, conectados en red, enraizados en la comunidad y abiertos a las funciones que la sociedad les requiere (Carvajal, 2011; Comellas, 2010). Sus retos se situarían en la dirección del incremento de la percepción ciudadana de que la actividad educativa es útil,

la valorización de la actividad educativa y la agilidad para la búsqueda de soluciones operativas ante problemas educativos (RCEVP, 2009). El personal técnico de estos Servicios, colaborador cercano a la dirección política, se concibe así como un profesional capaz de aportar conocimiento técnico, crítico y especializado para concretar propuestas educativas que respondan a las necesidades detectadas. Para ello será preciso disponer de espacios de autonomía y confianza que faciliten su implicación en el proyecto educativo común implementado para el conjunto del municipio.

Esto en un contexto en que la escolaridad se extiende más allá de las etapas obligatorias, aumenta la oferta y la demanda formativas y se reclama una mayor calidad en los procesos educativos. Y dónde el propósito último es la consecución del desarrollo educativo del municipio. Desarrollo que, siguiendo a Enríquez y Gallichio (2006) y Enríquez (2003), representa el proceso que realiza el municipio con el objetivo 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 sus protagonistas (Habermas, 1987; Berger y Luchmann, 1988), la ciudadanía, las organizaciones socioeducativas y los SME como máximos responsables de la gestión educativa de los Ayuntamientos en los municipios. Esto es así si entendemos que la educación debe orientarse al desarrollo integral de la ciudadanía y, además, queremos superar la idea de sólo vincular la educación con el marco estrictamente escolar.

Concebir el desarrollo educativo de los municipios de esta forma supone, al mismo tiempo, asumir: una visión a medio y largo plazo que establezca el punto de partida y el horizonte educativo que da sentido a las acciones de corto plazo y que permita avanzar gradualmente; un trabajo conjunto de los agentes socioeducativos municipales con los autonómicos, nacionales e internacionales; una construcción de un municipio más educativo, democrático, participativo (Hart, 2001) y capaz de responder con garantías a la descentralización; una nueva manera de comprender y construir el municipio educativamente y como generador de democracia y desarrollo; un reconocimiento a la diversidad que caracteriza la realidad educativa y gestión de la diferencia; y entender el municipio como fuente de procesos y recursos educativos que, con las condiciones adecuadas, contribuye al desarrollo propio.

El desarrollo educativo de los municipios, por el que debe preocuparse la actuación de los SME, debe hacer realidad que la educación sea un derecho para todos como proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Además, la inversión en educación, desde una óptica económica (OEI, 2005), contribuye a generar más empleo, productividad y crecimiento para el municipio. Desde la perspectiva social, la educación facilita mejorar

indicadores de salud al incluir a sectores de la población más vulnerables y reducir barreras sociales (discriminación por razones de clase, raza, cultura, género y religión). Y desde un plano político, intervenir en educación significa reforzar una base más sólida para la democracia (Filmus y Serrani, 2009). Seguramente, como apuntaba Santos (2009), ello implicará cambiar actitudes (a favor de: solidaridad, compromiso, colaboración, tolerancia, inclusión, etc.), discursos (modificando la manera de comprender y hablar del municipio como una aventura común y compartida) y prácticas (comportamientos y costumbres).

Con todo, la educación como elemento de desarrollo para los municipios y sus SME se erige en un desafío que, coincidiendo con Caballo (1999), debe reinventarse conceptualmente en el sentido de educar para la vida desde la propia vida; impulsar la educación permanente para todos; relacionarse con la inserción laboral y la actualización constante; incidir en la participación social; y comprometerse con la transformación socioeducativa (Gairín y Sánchez, 2011).

2. Diseño y desarrollo del estudio

La finalidad del estudio realizado ha sido la de indagar sobre el desarrollo educativo de los municipios a través de la actuación realizada por los SME de los Ayuntamientos. Los objetivos que la concretan han sido: 1) analizar las principales actuaciones desempeñadas por los SME; 2) diseñar y validar un Instrumento para la autoevaluación de los SME alrededor del desarrollo educativo de los municipios; y 3) delimitar la concepción de la educación que subyace de las actuaciones desempeñadas por los SME.

2.1 Diseño de la investigación

El enfoque metodológico adoptado nos aproxima a planteamientos de corte cualitativo y descriptivo, con un trabajo de campo con muchas coincidencias con los estudios «*survey*» (en tanto que se utiliza una metodología de carácter sociológico – antropológico, tal y como suele aplicarse al estudio de las organizaciones, comunidades y pequeñas sociedades en aras a obtener un conocimiento profundo de la realidad que las envuelve) y la perspectiva de investigación orientada a la política y la práctica educativa («*policy-oriented research*») que pretende proporcionar información para tomar decisiones (a nivel político o dentro de la práctica educativa), controlar la implantación de una determinada política o examinar los efectos de la política existente (Nisbet, 1988). Los criterios seguidos y considerados para procurar rigor, autenticidad y validez al proceso de estudio, han sido los de veracidad, aplicabilidad, consistencia y neutralidad.

2.2. Instrumentos y participantes

Para el análisis de páginas web se elaboró una matriz de información con diferentes aspectos de análisis: estado de la participación del municipio en educación, experiencias y tipología de actividades promovidas, recursos y apoyos, contexto de desarrollo de las experiencias y actividades y sus destinatarios, objetivos, contenidos y proceso de desarrollo. El muestreo empleado ha sido no probabilístico, desde una modalidad intencional. Se han analizado las páginas web oficiales de 30 municipios para verificar las actuaciones impulsadas por los Ayuntamientos en materia educativa, procurando que hubiera municipios de tamaño diverso (más de 200.000 habitantes: Murcia, Hospitalet de Llobregat, Córdoba, Alicante, Elche, Valladolid, Cartagena, Jerez de la Frontera, Zaragoza y Vitoria-Gastéiz; entre 50.000 y 200.000: Logroño, Cornellà de Llobregat, Getafe, Alcoi, Burgos, Almería, Badajoz, León, Ourense y Castellón de la Plana; menos de 50.000: Canovelles, Ciutadella de Menorca, Tudela, Peligros, Adeje, Monzón, Los Alcázares, Sant Vinçç del Raspeig, Boadilla del Monte y El Masnou) y la mitad de ellos pertenecientes a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE, en adelante).

Se diseñó un guión de entrevista (estructurada, con espacios libres, directiva, informativa, de orientación e investigación) focalizado en los participantes y que indaga, especialmente, en aspectos que atañen al desarrollo educativo de los municipios. La selección de 17 participantes para las entrevistas en profundidad se ha regido por un múltiple criterio: pertenencia de informantes a municipios de tamaño pequeño (Velilla de San Antonio y Morazarzal), mediano (Rivas Vaciamadrid, Getafe, Fuenlabrada y Parla) y grande (Barcelona, Zaragoza y A Coruña); formar parte de la AICE; variedad de cargos ocupados (Jefes de SME, Concejales de Educación, docentes-investigadores, Presidencias, Gerencias, Coordinaciones y Secretarías Generales) y de instituciones representadas (AICE, Ministerio de Educación español, Consejo Escolar del Estado, FEMP, Federación Española de Universidades Populares, Ayuntamientos y Universidades); y triangulación en los niveles político, técnico y comunidad educativa.

También se realizó un guión para el grupo de discusión con cuestiones que interrogaban sobre la propuesta de Instrumento para la autoevaluación (opinión general, adecuación, terminología, complejidad, claridad y comprensión). El grupo de discusión ha recurrido a la pertenencia de sus 11 participantes a distintos tipos de Ayuntamiento según el tamaño de sus municipios pequeño, mediano y grande; la experiencia, el conocimiento y trayectoria profesional vinculadas a los tópicos tratados; y que fueran jueces prácticos (5) y teóricos (6). De entre ellos, destacan 6 profesores de Universidad (dos de ellos son catedráticos), 2 jefes de Servicios Municipales de Educación, 1 responsable técnico de educación de

una Diputación provincial, 1 gerente de Instituto Municipal de Educación y 1 coordinador técnico de educación de una Federación de Municipios autonómica.

Y el propio Instrumento para la autoevaluación fue aplicado en los SME, interesándose por 26 cuestiones diferentes (planteamientos institucionales, actuaciones, resultados, dificultades, estructura organizativa, sistema relacional, etc.), y que se completaba con un guión de validación con preguntas sobre la utilidad del Instrumento en la práctica (univocidad, importancia y distancia). En la aplicación del Instrumento para la autoevaluación, se ha considerado el tamaño del municipio pequeño (Sant Quirze del Vallès), mediano (Cerdanyola del Vallès) y grande (Hospitalet de Llobregat); la implicación de los responsables de los SME; la existencia de experiencias educativas relevantes en los municipios; y la profesionalidad de 12 técnicos municipales de educación capaces de aportar información relevante, validez contextual y variedad de perspectivas.

2.3 Procedimiento

Se han implementado dos estudios de campo para analizar la problemática en la realidad y establecer la propuesta de Instrumento para la autoevaluación. El primero, orientado al diseño del Instrumento a partir de la revisión bibliográfica, el análisis de páginas web y las entrevistas en profundidad. El segundo, centrado en la validación del Instrumento mediante un grupo de discusión con expertos y la aplicación directa del Instrumento en los SME y del guión de validación. El tratamiento de la información ha profundizado, fundamentalmente, en las coincidencias, las divergencias, las valoraciones y las propuestas de los informantes; y también se ha seguido este mismo procedimiento para la validación del Instrumento por parte de los 12 técnicos municipales de educación de los 3 Ayuntamientos participantes.

3. Resultados

Del análisis de páginas web se desprende que uno de los principales objetivos de los SME es proporcionar una oferta educativa diversa y complementaria a los currículums escolares. La concepción de que la educación se extiende más allá de las etapas obligatorias del sistema educativo y comprender el municipio como un escenario educativo en su globalidad, no se asumen del todo por parte de los SME. Sin embargo, hay municipios, especialmente los de tamaño grande y pertenecientes a la AICE, que tienden a operar transversalmente y son corresponsables con la educación pese a que lo puedan hacer de forma distinta según contenidos a tratar y tipo de decisiones a tomar.

La tipología de actuaciones educativas promovidas por los SME es amplia y diversa. Generalmente, hacen una buena difusión de ellas y proliferan las vinculadas al ámbito de la participación educativa y aquellas dirigidas a la infancia y la juventud. Por el contrario, las menos extendidas pertenecen a los ámbitos de historia, comunicación, inmigración y gente mayor. Llama la atención que la mejora de la participación social de la comunidad educativa tan sólo sea un propósito prioritario para algo menos de 1/3 de los municipios.

Los resultados obtenidos en el primer estudio de campo con las entrevistas proporcionan información de interés sobre las dificultades que los SME tienen en la práctica, los puntos fuertes y débiles del programa educativo desarrollado, las funciones ejercidas y las estructuras organizativas, entre otras cuestiones que deben vehicularse al servicio del desarrollo educativo del municipio.

La principal dificultad con que se topan es la falta de competencias en educación de los Ayuntamientos. Se considera que la legislación actual les deja poco margen de maniobra para intervenir en educación y que las Comunidades Autónomas deberían descentralizar algunas competencias educativas en ellos. Otra dificultad importante que tienen, y relacionada, es la ausencia de recursos económicos para implicarse en educación tal y como desearían.

Todos los colegios españoles son mantenidos por los Ayuntamientos. Somos nosotros quienes pagamos conserjes, agua, luz, limpieza, etc. y ahí la Comunidad Autónoma no dice nada, pero cuando intentamos meternos en la programación educativa sí que nos pisa el freno (Entrevistado 7).

Los puntos fuertes del programa educativo que articulan los SME residen en el apoyo prestado a los centros educativos, los procesos de escolarización y las actividades extraescolares. Y los puntos débiles en la necesidad de recursos y equipamientos educativos, además de la ausencia de un trabajo transversal y en red que, al menos, pudiera facilitar el intercambio de experiencias.

Aquí educación pertenece a una concejalía, formación y trabajo a otra, etc. y habría que hacer un esfuerzo por trabajar conjuntamente porque también son educación (Entrevistado 9).

Las funciones organizativas más relevantes desempeñadas por los SME son: planificación, toma de decisiones y evaluación. Se valora que la planificación se haga partiendo del trabajo en equipo, esté bien justificada y responda a necesidades y demandas. Los procesos de toma de decisiones deben caracterizarse por ser democráticos, abiertos, participativos

y procurar la corresponsabilidad con la educación. Y la evaluación sigue siendo una asignatura necesaria pero pendiente en la práctica por falta de tradición, cultura y personal para llevarla a cabo, según los entrevistados.

En la medida que las decisiones que podamos tomar sean más colectivas, será más fácil que los planes y programas educativos que ejecutamos se lleven a cabo eficaz y efectivamente (Entrevistado 14).

Los entrevistados opinan que las estructuras organizativas de los SME deben caracterizarse por ser flexibles, interdisciplinarias, trabajar transversalmente y una óptima coordinación. También hay 1/3 de entrevistados que recomienda la conveniencia de unas estructuras más horizontales y abiertas a la comunidad educativa para favorecer la participación en educación y el consenso.

Del conjunto de aportaciones destaca que los SME promotores de un mejor desarrollo educativo municipal son los que conciben la educación como una herramienta de transformación y formación, y además articulan planes, programas y proyectos de carácter global que sitúan a la educación como una prioridad municipal a la vez que dinamizan la participación educativa.

La realización del primer estudio de campo con la revisión bibliográfica, el análisis de páginas web y las entrevistas deriva en la propuesta inicial de Instrumento para la autoevaluación de los SME, cuya versión definitiva surge del segundo estudio de campo con la realización del grupo de discusión, la validación de la utilidad del Instrumento en la práctica y la incorporación de los cambios que en ellos se sugieren.

Así, del grupo de discusión con expertos se propone hacer el Instrumento menos complejo y disperso, más concreto y ajustado a la realidad. De las 3 opciones de respuesta previstas inicialmente para cada cuestión se pasa a 6; el contenido de cada una de las cuestiones que incorpora es más discriminativo, descriptivo y centrado en la práctica; se focaliza en técnicos municipales de educación; la terminología y la redacción se clarifican más; y las cuestiones y opciones de respuesta se concretan y simplifican para evitar la dispersión.

El Instrumento supone una herramienta que puede ayudar a gobiernos locales y responsables técnicos municipales de educación para verificar la adecuación de sus prácticas y procesos, pero no debería hacerse pesado y tener en cuenta quién lo responderá (Experto 8).

La aplicación del Instrumento en 3 SME y su validación por parte de un total de 12 técnicos de los mismos, señala que: su formato debe simplificarse, acortando las opciones de respuesta para cada cuestión; en relación a la univocidad, cabe mejorar la redacción de 5 cuestiones para que resulten más claras; en cuanto a la importancia, conviene revisar la transmisión de ideas en 6 cuestiones para evitar la dispersión; y sobre la distancia, es preciso mejorar lo descrito en 8 cuestiones para que realmente reflejen las distintas situaciones que pueden darse en la práctica. El siguiente Cuadro 1 sintetiza las principales consideraciones para la reformulación del Instrumento que hicieron los técnicos.

Cuestiones del Instrumento	Consideraciones
Cuestiones: 1 (valoración del desarrollo educativo), 4 (trabajo por la mejora educativa), 6 (actuaciones educativas realizadas), 16 (sistema relacional) y 22 (funciones organizativas).	Mejorar la redacción de estas cuestiones para proporcionar una mayor univocidad (Técnicos: 2, 5, 7, 8, 10, 11 y 12).
Cuestiones: 3 (implicación municipal), 5 (dificultades de participación), 6 (actuaciones educativas realizadas), 12 (resultados conseguidos), 15 (recursos humanos) y 17 (agente de cambio).	Mejorar la transmisión de ideas para evitar la dispersión y en relación al criterio de importancia (Técnicos: 1, 3, 4, 8, 9, 10 y 12).
Cuestiones: 5 (dificultades de participación), 6 (actuaciones educativas realizadas), 12 (resultados conseguidos), 15 (recursos humanos), 16 (sistema relacional), 17 (agente de cambio), 19 (comunicación) y 22 (funciones organizativas).	Mejorar las situaciones descritas para aproximarlas a lo que realmente puede suceder en la práctica y en relación al criterio de distancia (Técnicos: 2, 3, 5, 7, 8, 10 y 11).
Otras consideraciones	
Conveniencia de simplificar el formato. (Técnicos: 1, 2, 4, 8, 9, 10 y 12). Necesidad de acortar las opciones de respuesta. (Técnicos: 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11 y 12).	

Cuadro 1: Consideraciones para la reformulación del Instrumento

Con todo, la propuesta definitiva y reformulada de Instrumento para la autoevaluación de los SME alrededor del desarrollo educativo de los municipios interroga por 26 cuestiones diferentes: valoración del desarrollo educativo, importancia de la educación, implicación en educación, trabajo por la mejora educativa, dificultades para participar en educación, actuaciones educativas realizadas, procesos de enseñanza y aprendizaje promovidos, implicación municipal en aspectos curriculares, difusión de la actuación, dificultades de

acceso a la información sobre las actuaciones, programa educativo municipal, resultados de la actuación, inversión en educación, planteamientos institucionales, recursos humanos al servicio de la educación, protagonistas del sistema relacional, agente de cambio en educación, procesos participativos, comunicación, funciones organizativas (planificación, toma de decisiones y evaluación), estructuras organizativas, cultura, estrategias de mejora y otras cuestiones.

El Instrumento procura recoger así la situación en la que se encuentra un SME dónde se aplica y para cada una de las cuestiones consideradas, que resultan fundamentales en la aspiración del desarrollo educativo; así como delimitar la concepción de la educación que subyace de la actuación realizada. Consta de diversos aspectos que deben responderse de forma independiente. Cada uno de ellos se concreta en una breve definición que delimita el campo objeto de evaluación. Seguidamente, en su estructura se describen 6 situaciones posibles en las que el SME y la educación en el municipio pueden encontrarse en relación con el aspecto objeto de revisión. En la descripción de cada situación se considera el grado de acuerdo con respecto al hecho considerado y el grado de concreción del aspecto analizado en la propia realidad. El redactado de cada una de las situaciones deja entrever elementos que pueden orientar hacia situaciones de mejora. También, la redacción de las distintas situaciones muestra una intencionalidad de escalado, de tal forma que la situación posterior supone un estadio nuevo respecto de la anterior y la incluye.

Las primeras situaciones («A» y «B») se refieren a un primer estadio de desarrollo educativo dónde «el SME cumple» (situaciones dónde se desempeña un papel secundario con respecto a la educación y lo importante es cumplir con las competencias educativas que la legislación atribuye al Ayuntamiento). Las siguientes situaciones («C» y «D») aluden a un segundo estadio en que «el SME se compromete» (situaciones dónde se adopta una posición más activa y comprometida con la educación, puede haber proyectos educativos de ciudad, la actuación trasciende el marco escolar, se asume la corresponsabilidad con la educación, etc.). Y las últimas situaciones («E» y «F») aluden a un tercer estadio de desarrollo educativo dónde «el SME transforma» (situaciones dónde se aprende más que se educa, promueve la participación educativa, existe autoevaluación institucional, crea y gestiona conocimiento, etc.). Todas las cuestiones disponen de un espacio abierto por cuanto interesa conocer matices que los informantes puedan realizar ante las cuestiones planteadas. Se trata de que entre las 6 opciones descritas en forma de ítems, quien responde pueda elegir aquella que mejor refleja la situación actual y de forma global. A modo de ejemplo, la Tabla 1 recoge una de las 26 cuestiones del Instrumento.

25. LAS ESTRATEGIAS PARA LA MEJORA EDUCATIVA.	
<p><i>El SME 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></p>	
A	Las estrategias para la mejora educativa impulsadas por el SME 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 SME 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 SME 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 SME 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 SME 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 SME responden a las necesidades educativas, favorecen la participación y la cooperación entre agentes y organizaciones educativas, incorporan sistemas de autorevisión permanentes y son contextualizadas y motivadoras para todos.
Comentarios y observaciones:	

Tabla 1: Ejemplo de una cuestión del Instrumento

El Instrumento se dirige al colectivo de técnicos municipales de educación por presuponerles una cierta experiencia ante la temática abordada. Pueden contribuir a conocer mejor la realidad educativa de los municipios a menudo compleja, diversa y variable. También, puede ayudarles si quieren revisar el funcionamiento de los SME y, a partir de entonces, establecer estrategias para la mejora. No obstante, el Instrumento también podría utilizarse por parte de políticos de la educación en los Ayuntamientos y otros miembros de la comunidad educativa.

El análisis y la interpretación de resultados pueden hacerse conjuntamente entre los miembros del SME de un mismo Ayuntamiento. Las propuestas de mejora derivadas pueden ser objeto de discusión entre los mismos componentes si resulta oportuno y factible. El tratamiento de las respuestas consiste en realizar los porcentajes de las puntuaciones medias para cada aspecto de análisis y considerar las aportaciones cualitativas más relevantes que ayuden a la comprensión de las contribuciones. La puntuación media de cada aspecto puede confirmar el análisis hecho a partir de los porcentajes y facilita observar la situación global en la que se encuentra el SME.

El Instrumento puede someterse a discusión, negociación y acuerdo en cada Ayuntamiento que decida aplicarlo, puesto que prima su mayor utilidad y aprovechamiento para quienes se implican en la autoevaluación. No se trata tan sólo de obtener información para describir y valorar la realidad, sino que también pretende estimular la adopción de actuaciones, procesos y compromisos posteriores de mejora y la toma de las decisiones que pueden hacerlos posible. Así, el Instrumento se erige también como una orientación para la autoevaluación sin pretender ser una guía exacta y absoluta de aplicación. La práctica sistemática de autoevaluación que se propone puede proporcionar enriquecedores resultados en un contexto donde los SME lo consideren y utilicen como una herramienta y oportunidad para mejorar sus decisiones sobre su implicación en educación, así como para determinar acciones de mejora de la educación en función de la propia realidad.

4. Discusión y conclusiones

Los SME pueden actuar como auténticos motores capaces de detectar las oportunidades para el desarrollo educativo que tienen los municipios y dinamizando sus recursos educativos. De ellos se podría esperar: una visión clara de las posibilidades de desarrollo educativo del municipio; competencia para proponer esa visión de futuro como un proyecto colectivo que integra los esfuerzos de la comunidad educativa; habilidad para promover

acuerdos alrededor de la educación; y capacidad técnica para intervenir y orientar cuando sea preciso.

Algunos de los propósitos de los SME podrían vincularse con identificar necesidades socioeducativas; elaborar un plan estratégico para el desarrollo educativo del municipio; comprometer a la comunidad educativa en este plan; y definir en el mismo las cuestiones por las que se debería caracterizar el desarrollo que se pretende. Su posición, inicialmente, podría ser de interlocutor entre la comunidad educativa y el Ayuntamiento, equilibrando la participación de los distintos agentes implicados en el proceso de mejora e impulsando las iniciativas encaminadas en la dirección de la corresponsabilidad, la educación inclusiva y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde unas políticas educativas amplias, transversales e innovadoras que animen a la comunidad a implicarse en la educación como uno de los objetivos prioritarios a conseguir.

El lugar que podrían ocupar, inicialmente, sería el de interlocutor entre el Ayuntamiento y la comunidad educativa. Las tareas de los SEM a buen seguro dependerán del tejido socioeducativo y las organizaciones educativas que intervengan en el proceso de desarrollo. No obstante, una tarea importante a realizar se correspondería con comprometer y equilibrar la participación numérica del Ayuntamiento, los técnicos y la comunidad educativa en un proceso de desarrollo y mejora a largo plazo.

Los SEM también podrían funcionar como receptores e impulsores de proyectos e iniciativas educativas de desarrollo. Sería preciso, al respecto, que el personal técnico que los compone dispusiera de conocimientos específicos sobre: el municipio en el que trabaja y su realidad socioeducativa; las necesidades y los intereses educativos del municipio; el funcionamiento de las organizaciones con las que se es preciso mantener vínculos estrechos de trabajo; el tejido socioeducativo del municipio; etc. Por otra parte, las áreas de investigación, formación, orientación, asesoramiento y apoyo y soporte técnico, son algunas sobre las que se podrían especializar los SEM para favorecer el desarrollo educativo desde una concepción transformadora de la educación.

La realización de un Instrumento para la autoevaluación de los SME procura ser una herramienta útil para recabar información, ordenada y relevante, sobre su funcionamiento en relación al desarrollo educativo. Por eso, debe reparar en aspectos representativos de una óptima gestión de la educación a nivel municipal y facilitar una mejor comprensión, conocimiento y valoración de la actuación educativa. La mejora de estos servicios precisa, necesariamente, saber cuáles son los ámbitos prioritarios sobre los que intervenir y, por eso, la información veraz, completa y relevante que pueda obtenerse a través de la apli-

cación del Instrumento, debiera ser útil para tomar las decisiones que guíen la actuación educativa de los Ayuntamientos.

La voluntad de mejora de los SME no sólo debiera fundamentarse mediante impresiones, sensaciones, suposiciones o intuiciones sobre la realidad, sino que ha de sostenerse en el rigor que puede proporcionar la aplicación del Instrumento que proponemos en este caso o por otras estrategias en otros. De cualquier forma, se trata de facilitar el análisis y la autorreflexión, permanente y compartida, sobre la acción educativa que tiene lugar en el marco municipal y de los Ayuntamientos, para favorecer las condiciones y los procesos que les permitan avanzar en materia educativa. Por eso, se entiende como una práctica necesaria y una estrategia de autorevisión para el impulso de acciones, planes y programas educativos propios, contextualizados y adecuados a las particularidades de cada realidad en aras a la mejora y el desarrollo educativo. En este sentido, cabría incidir en la importancia que podría tomar la participación de la comunidad educativa también en el análisis previo de las necesidades educativas del municipio; precisamente, para que la actuación posterior esté más focalizada en las demandas y las problemáticas existentes y considere los recursos existentes.

Por último, cabe remarcar la necesidad de promover e impulsar nuevos estudios que permitan seguir profundizando en la relación educación y municipios. Avanzar en las implicaciones que pueden tener los municipios en la creación de redes educativas, su implicación en nuevas competencias educativas o las nuevas vías de gestión educativa municipal, son algunas posibilidades para continuar indagando. También, podríamos plantear líneas de investigación futuras vinculadas a la materialización del trabajo transversal, el intercambio de experiencias y la corresponsabilidad entre los diferentes proyectos de intervención socioeducativa existentes en la comunidad y sobre cuál debiera ser el papel ejercido ante ellos por los distintos profesionales, recursos y servicios municipales. Ello, sin duda, podría favorecer el análisis alrededor de las formas de hacer, coordinar, compartir proyectos y, en definitiva, mejorar la participación de la comunidad.

Agradecimientos

La realización de esta investigación ha contado con el apoyo de la Universitat Autònoma de Barcelona (Referencia: 432-01-2/07).

Referencias bibliográficas

- Benito, R. y González, I. (2007). *El sorgiment d'un nou marc per a la corresponsabilitat educativa: límits i oportunitats. Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2006*. Barcelona: DIBA.
- Berger, P. y Luchmann, T. (1988). *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Herder.
- Bosch, C. y Batlle, R. (2006). Proyectos para mejorar la ciudadanía. *Cuadernos de Pedagogía*, 357, 64-68.
- Bossi, A.; Fuertes, Y., y Serrano, C. (2001). El capital intelectual en el sector público. En *II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directiva*, 4-6 julio, León.
- Caballo, M.^a B. (1999). Los municipios ante la educación: perspectivas para una propuesta educativa enraizada en su entorno. *Innovación Educativa*, 9, 243-253.
- Carnicero, P. (2001). *Gobierno, participación y control de los centros educativos. Evaluación de los Consejos Escolares de Centro*. Departamento DIOE, Universidad de Barcelona. (documento policopiado).
- Carvajal, A. (2011). *Apuntes sobre desarrollo comunitario*. Málaga: Eumed.net – Universidad de Málaga.
- Comellas, M.^a J. (2010). El treball en xarxa: un model de recerca i acció participativa per promoure la cooperació de les famílies. En *Educar*, 45, 117-129.
- Derechos Humanos. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org>
- 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 Carrizo, L. y Gallichio, E. (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.
- FEMP. (2006). *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Madrid: BCL – Federación Española de Municipios y Provincias.
- Filmus, D. y Serrani, E. (2009). *Development, education and Financing. Analysis of debt waps for social investment as an extra-budgetary education financing instrument*. Buenos Aires: Fundación SES, OEI.
- Gairín, J. y Sánchez, S. (Eds.). (2011). *Municipio y Educación: reflexiones, experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FIDECAP.
- Gairín, J. (2005). La participación de los municipios en educación. *Temáticos Escuela*, 15, 20-30.
- Gairín, J. y Armengol, C. (Eds.). (2003). *Estrategias de formación para el cambio organizacional*. Madrid: Escuela Española.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hart, R. (2001). *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Barcelona: PAU Education.
- Lavín, S. y Nájera, E. (2003). Educación, participación social y conocimiento: una aproximación desde los sujetos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXIII, 1, 9-98.

- LBRRL. (1985). Ley de Bases Reguladora del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado* del 3 de abril.
- Mackay, G. y Howes, T. (2005). Channeling work streams in the organisation. *Knowledge Management Review*, vol. 7, 20-23.
- Muñoz, J. L. (2013). Participación educativa en el ámbito local. *Revista de Educación y Desarrollo*, 26, 45-52.
- Muñoz, J. L. (2012). *Ayuntamientos y desarrollo educativo*. Madrid: Editorial Popular.
- Muñoz, J. L. (2009). *La participación de los municipios en la educación*. Madrid: Editorial Popular.
- Nisbet, J. D. (1988). Policy-oriented research. En Keeves, J. P. (Ed.). *Educational research, methodology and measurement: an international handbook*. Nueva York: Pergamon Press.
- OEI. (2005). Deuda externa por educación. *OEI: Fundación Sin Fronteras*. Recuperado de <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>
- PCA. (2008). La infancia, protagonista en la ciudad. *Aula de Innovación Educativa*, 172, 35-38.
- Peiró, J. (2009). Pasado, presente y futuro de la educación en el municipio. En AA. VV. *Educación y ocio* (pp. 61-81). Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- Plandiura, R. (2007). El pacte nacional per a l'educació i el seu impacte en les polítiques educatives locals. En *Informe 2006 de l'Observatori de polítiques educatives locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- RCEVP. (2009). La ciudad educadora, un espacio para aprender y ser ciudadanos. Aprender en, de y para la ciudad. En *IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras*. Granollers: AICE.
- Santos, M. A. (2009). ¿La educación es un instrumento de cambio social para vivir en las nuevas ciudades?. En *IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras*. Granollers: AICE.
- Sátiro, A. (2009). La educación en el centro de la actividad política. En *IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras*. Granollers: AICE.
- Subirats, J. (2007). ¿Una ciudad educadora?. *El País*, jueves 17 de mayo, Edición Cataluña.
- Velázquez, J. M.^a (Dtor.). (2008). *Guía del concejal de educación. Manual de consulta para gobernantes y técnicos*. Madrid: MEC – FEMP.