

## MUNICIPALIDAD Y EDUCACION. REFLEXIONES DESDE LA HISTORIA Y LA EDUCACIÓN COMPARADA \*

AGUSTÍN ESCOLANO BENITO

*Universidad de Salamanca*

### 1. INTRODUCCIÓN

Casi dos siglos de centralismo político-escolar, particularmente patente en el área de los países latinos, y de forma tal vez más expresa aún en el nuestro, han hecho olvidar la vieja y siempre nueva máxima de Plutarco, según la cual «la ciudad es el mejor instructor».

El desarrollo de los sistemas nacionales de educación, que tiene su punto de despegue en la época de las revoluciones, en las postrimerías de la Ilustración, y cuyo proceso de implantación cubre las dos últimas centurias, ha supuesto la erección del *Estado-Leviatán* como aparato legitimado para asumir la práctica totalidad de las competencias culturales y pedagógicas en la sociedad contemporánea. El Estado burgués, como advierte Foucault, al mismo tiempo que creó las libertades, inventó también los mecanismos tecnopolíticos de disciplinarización social, y asumió plenamente, con independencia de las variantes administrativas de ejercerlo, el poder cultural y educativo. Por otra parte, las llamadas democracias populares, surgidas ya en nuestro siglo, han reforzado aún más, desde las superestructuras creadas por su *intelligentsia*, el papel planificador y gestor de su Estado gendarme.

Esta tendencia estatalizadora, tal vez irreversible, toda vez que ningún poder establecido va a saber renunciar al dominio de lo que los enciclopedistas llamaron la «jurisdicción de la educación»<sup>1</sup>, y que se originó en la concepción de los sistemas educativos como servicios públicos *nacionales*, se ha vehiculado sin embargo bajo diferentes modelos de *concertación* entre el Estado y otras fuerzas políticas y culturales del sistema

\* Conferencia inaugural de las II Jornadas sobre Municipio y Educación (Salamanca, abril 1984).

<sup>1</sup> Vid.: «Educación», art. de la *Enciclopedia francesa*, incluido en *Historia de la Educación en España*, Madrid, Ministerio de Educación, 1979, vol. I, pp. 45-46.

social, entre ellas las aglutinadas en torno a las *comunidades locales*, ya sea *otorgando* a las municipalidades determinadas parcelas de la gestión escolar —como ha ocurrido en los sistemas fuertemente centralizados—, o *reconociendo* a éstas un poder de iniciativa primaria en la creación y configuración de sus instituciones educativas —tal es el caso de los países del área anglosajona, en los que la intervención del Estado, además de tardía, ha comportado un reconocimiento y apoyo al pluralismo fáctico que se había ido generando en las comunidades sociales de base—. En ambos casos, no obstante —conviene reiterarlo—, se ha consolidado la concepción de la escuela como servicio nacional, públicamente controlado, homogéneo, pese a sus tradiciones diferenciales, y organizado de acuerdo con una racionalidad curricular y pedagógica, que admite al mismo tiempo determinadas peculiaridades político-administrativas, sociales y culturales de funcionamiento.

Intentaremos, a lo largo de nuestra exposición, analizar, desde una perspectiva histórica y comparativa, algunos aspectos relevantes relativos a las relaciones entre los sistemas escolares y las municipalidades. Esta consulta histórico-comparativa puede, sin duda, además de ayudar a explicar y comprender el proceso de estas interdependencias, facilitar la interpretación de muchas actitudes actuales ante el problema, en un momento en el que, como puede observarse, se están operando importantes cambios en nuestra sociedad, que afectan a viejas estructuras, en muchos casos con una fuerte inercia que ofrece severas resistencias a la innovación, y se están sentando las bases para la construcción de las formas de ejercer el poder educativo en el futuro. No es sólo un recurso retórico afirmar, en este año orwelliano, que el futuro ciertamente ya ha comenzado.

## 2. MUNICIPIO Y EDUCACIÓN EN LA HISTORIA

Históricamente, como ya mostró Max Weber, el municipio precede en todas las civilizaciones clásicas y modernas al Estado como núcleo de organización económica, social y cultural<sup>2</sup>. Sobre la base de un territorio acotado, de un mercado organizado espontáneamente en torno a relaciones económicas directas, de unas vinculaciones de vecindad y de una cultura asociada a sus necesidades, las municipalidades surgieron como jurisdicciones, en gran medida autónomas, aunque también interdependientes, y como comunidades instituidas en torno a lazos naturales y espontáneos. Adolfo Posada, uno de los intelectuales krausoinstitucionis-

<sup>2</sup> WEBER, M.: *Economía y sociedad*, México, F.C.E., 1968, pp. 293 y ss.

tas que más se ocupó de analizar las relaciones entre los entes locales y el Estado y el papel de ambos en la política educativa nacional, entendía el municipio como «el núcleo social de la vida humana total»<sup>3</sup>. Más recientemente, el municipalismo, que se vincula a tradiciones autonomistas bien arraigadas, ha afirmado los valores de las comunidades sociales primarias como fundamento de la democracia económica, cultural y política.

No es difícil constatar, en un breve excursus histórico, el papel que las comunidades locales han desempeñado en la promoción y administración de sus instituciones educativas.

Como es bien sabido, las civilizaciones clásicas, organizadas, como en el caso de la griega y la romana, en torno a la *polis* y a la *urbs*, respectivamente, dieron origen a las primeras formas de organización educativa, al mismo tiempo que concibieron la ciudad como una sociedad educativa total, en la que no sólo la escuela desempeñaba funciones formativas, aun siendo ésta la institución pedagógica especializada, toda vez que la comunidad entera, con los jóvenes y los ancianos, en el ágora y en la palestra, a través de las costumbres y de las leyes, por el juego, el trabajo y el estudio, constituía un complejo entramado de influencias educadoras<sup>4</sup>. La máxima de Plutarco con la que hemos iniciado nuestro discurso cobra aquí su completo significado. Y no sorprende en absoluto que los autores del conocido informe de la UNESCO, publicado a principios de la década pasada bajo el título *Aprender a ser (Learning to be)*, recurriera al paradigma de la *paideia* clásica para diseñar el modelo de la ciudad educativa del futuro, en la que, al igual que en la antigua Atenas, la educación no sería una actividad aislada, practicada sólo a ciertas horas y en lugares determinados, ni tampoco estaría limitada a una época de la vida, sino que constituiría un proceso complejo de compenetración con todo el tejido social y una acción de influencia totalizadora y permanente. Esta ciudad del futuro, como la *polis*, contendrá —en sus centros de producción, en sus estructuras sociales y en sus redes culturales— un inmenso potencial formativo, como lugar de intercambios culturales y como escuela de civismo, democracia y solidaridad<sup>5</sup>.

La crisis del mundo antiguo y los procesos de feudalización alto-medieval dieron al traste con la organización cultural y pedagógica de la Europa clásica, en la que se constata la aparición de la escuela y el de-

<sup>3</sup> Vid.: POSADA, A.: *Teoría social y jurídica del Estado*, Buenos Aires, Librería J. Menéndez, 1922. «Reflexiones sobre el gobierno de la ciudad», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, XXXVII (1913), pp. 371-379.

<sup>4</sup> JAEGER, W.: *Paideia: los ideales de la cultura griega*, México, F.C.B., 1957. BOWEN, J.: *Historia de la educación occidental. I. El mundo antiguo*, Barcelona, Herder, 1976, pp. 109 y ss.

<sup>5</sup> FAURE, E. y otros: *Aprender a ser*, Madrid, Alianza-UNESCO, 1973, pp. 242-243.

sarrollo de la educación como fenómenos específicamente urbanos. Las estructuras agrarias y ruralizantes del multiseccular ciclo que abarca el Alto Medioevo no hicieron necesaria la expansión de la educación, que quedó confinada casi exclusivamente, como se sabe, en el monacato, y reducida a las exigencias intelectuales y sociales de la Iglesia, dando origen a una educación y una cultura clericalizadas y de escasa proyección popular.

Va a ser necesario esperar a una nueva eclosión del fenómeno urbano, en el período bajo-medieval, y más aún en el Renacimiento, para volver a verificar históricamente la vinculación entre el desarrollo escolar y los municipios. Las nuevas municipalidades que surgen en los burgos y ciudades, como consecuencia de la intensificación de las relaciones económicas, sobre todo comerciales, a partir del siglo XII, van a iniciar lo que constituirá la primera revolución escolar plenamente moderna. Y no debe sorprendernos que fuera Italia, donde la tradición municipal romana no se había extinguido radicalmente, el área europea donde apuntara más precozmente el Renacimiento<sup>6</sup>.

Las escuelas municipales o comunales vienen a dar respuesta a los incipientes cambios socioeconómicos que aparecen en los umbrales de la Modernidad. La sustitución del trato oral por el documento escrito, como ha destacado el historiador C. M. Cipolla, comenzó a hacer necesaria la instrucción formal y a atribuir una significación negativa al analfabetismo<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello, las lenguas vernáculas empiezan a sustituir al latín en las relaciones comerciales y en la enseñanza, y el *quadrivium* altamente formalista y retórico de las escuelas monacales y catedrales se enriquece con contenidos más pragmáticos y realistas. Aparece la figura del maestro libre, clérigo o laico, contratado por los municipios para impartir docencia de «a b c», «ábaco», comercio y otros conocimientos profesionales en las escuelas. Una nueva mentalidad social, más liberal y práctica, como corresponde a la incipiente burguesía que comienza a formarse en torno a estos núcleos urbanos, va a informar, en definitiva, la cultura de las primeras municipalidades modernas, que en algunas ciudades italianas y flamencas, sobre todo, lograron implantar una importante red institucional para la escolarización de los ciudadanos, de acuerdo naturalmente con las posibilidades y expectativas de la época.

A este mismo movimiento se asocia, en el orden técnico-laboral, el fuerte desarrollo de los gremios, corporaciones vinculadas en su mayor parte a los municipios que aseguraban a los burgos y ciudades una deter-

<sup>6</sup> Sobre el llamado «renacimiento de las ciudades» véase la obra ya clásica de H. PIRENNE: *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid, Alianza, 1971.

<sup>7</sup> CIPOLLA, C. M.: *Educación y desarrollo en Occidente*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 45-46.

minada organización de la producción, una división social del trabajo, una formación profesional fuertemente jerarquizada y la policía de las costumbres, entre otras funciones.

Finalmente, hay que destacar que también el origen de las primeras Universidades guarda una estrecha relación con las nuevas formas de vida urbana y corporativa de las ciudades bajo-medievales. Frente a las interpretaciones de la historiografía tradicional que explicaba la génesis de las Universidades como una mera prolongación de las escuelas catedralicias preexistentes, la investigación actual subraya la decisiva influencia en su configuración de los modelos corporativos gremiales. Según esta teoría, las Universidades medievales nacieron como corporaciones de maestros y agrupaciones de escolares ordenadas a la defensa de sus intereses, frente a otros poderes, principalmente los episcopales, de los que intentan obtener concesiones y una cierta autonomía, y municipales, de los que aspiran a conseguir fueros y privilegios. No hay que olvidar, a este respecto, que las migraciones de maestros y estudiantes de una ciudad a otra estaban motivadas en su mayor parte por la aspiración a buscar municipios que ofrecieran a estos importantes colectivos poblacionales mayores beneficios y privilegios. Por lo demás, es obvio a cualquier observador que la misma organización académica (grados, exámenes, Facultades), e incluso el ritual universitario, evoca en muchos aspectos la estructura corporativa y usos de los gremios.

El desarrollo escolar de la Modernidad refleja las tendencias anteriormente reseñadas, con un importante reforzamiento del papel predominante de la Iglesia, sobre todo a partir de la Reforma y Contrarreforma, en la institucionalización de la educación. No obstante, las comunidades locales, en una política consensuada o en conflicto con la Iglesia, en la que el Estado sólo intervino ocasionalmente para dirimir determinadas disputas entre ambos poderes, crearon establecimientos docentes, reglamentaron las condiciones corporativas de los gremios de maestros y suplieron en ocasiones las deficiencias de la iniciativa privada. Pese a todo, como ha puesto de manifiesto F. Furet, la escuela del Antiguo Régimen no llegó a constituir un sistema racionalizado que afectara a todo el tejido social<sup>8</sup>, objetivo que ni siquiera se planteó la sociedad occidental hasta la fase final del siglo de las luces, es decir, hasta el despegue de la revolución liberal-burguesa contemporánea.

A partir justamente de este momento, comienzan a configurarse los constructos pedagógicos que hoy reconocemos como sistemas nacionales de educación, objetivados en la tupida red de instituciones que cubren

<sup>8</sup> FURET, F.; OZOUF, J.: *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, París, Minuit, 1977, I, p. 81.

capilarmente todas las áreas geográficas desarrolladas. A lo largo de los dos últimos siglos, el Estado burgués ha ido asumiendo, aun compartiendo el poder escolar con otras instituciones y comunidades, la responsabilidad y competencias en la implantación y gestión de los sistemas escolares nacionales. Se cumplían así las previsiones que Montesquieu formulara en *El espíritu de las leyes*, al cruzar el ecuador del siglo ilustrado, según las cuales las competencias municipales en materia de educación, junto con otras, pasarían a ser atribuciones del Estado<sup>9</sup>.

Motivaciones muy diversas, aunque confluyentes, venían a justificar la intervención del nuevo Estado en la educación. De una parte, la necesidad de hacer efectivo el derecho de todo ciudadano a una «ración» educativa obligatoria, principio reconocido por las revoluciones democráticas. De otra, la posibilidad de utilizar la escuela como medio de inculcación de las nuevas valoraciones del orden liberal-burgués y como instrumentos de profilaxis social. Igualmente hay que subrayar la influencia de los movimientos nacionalistas, que concibieron el sistema educativo como un factor aglutinante de la identificación, integración o emancipación nacionales, según los casos, así como de la revolución industrial, que comenzó a atribuir valores de inversión a la instrucción, y de las corrientes ideológicas aparecidas en los dos últimos siglos, que reivindicaron el dominio de la escuela en la lucha por el poder<sup>10</sup>.

Demasiados intereses para que la educación quedara abandonada en manos de la Iglesia, detentadora del poder escolar en el Antiguo Régimen, con la que el Estado burgués tuvo que enfrentarse para autoafirmarse, o a la iniciativa asistemática de las comunidades locales.

No obstante lo anterior, los Estados contemporáneos han adoptado diferentes estrategias en el proceso de administración de su sistema escolar, dentro de las cuales los municipios y las iglesias han jugado también una determinada funcionalidad.

En los sistemas fuertemente centralizados, como el francés, la relación Estado-municipio, restringida generalmente al ámbito de la educación primaria obligatoria, se ha basado en el otorgamiento de competencias, y sobre todo de obligaciones, del primero al segundo. El Estado, a través de diversas fórmulas de desconcentración y delegación, ha atribuido a las comunidades locales poderes en materia de creación de establecimientos docentes, contratación de maestros, control de la obliga-

<sup>9</sup> «Municipalidad y educación», en QUINTANA CABANAS, J. M.<sup>a</sup>: *Sociología y economía de la educación (Diccionario de Ciencias de la Educación, vol. IV)*, Madrid, Anaya, 1984.

<sup>10</sup> Véase nuestro trabajo: «Historia de la escolarización e historia social», en *Escolarización y sociedad en la España contemporánea (1808-1970)*, Valencia, Actas del II Coloquio de Historia de la Educación, 1983, pp. 979-998.

toriedad escolar, mantenimiento de los centros e inspección de algunos elementos funcionales de la educación. Pero, salvo en casos y coyunturas excepcionales, el Estado se ha reservado los poderes fundamentales de planificación, ejecución y control del sistema educativo, de suerte que los municipios y juntas o consejos locales sólo han desempeñado una función jerárquicamente subsidiaria y supletoria de los organismos centrales. Este modelo, de inspiración napoleónica, consolidado con las leyes promulgadas por la Tercera República, que implantaron a fines de la última centuria los principios de la obligatoriedad, gratuidad y laicidad formulados por la Revolución un siglo antes, ejemplifica tal vez mejor que ningún otro la legitimación del Estado fundado con el apoyo de la burguesía progresista, y justificado, además de en su origen democrático, por su espíritu positivista y la nueva sociología (que se objetivan en los discursos de Comte y Durkheim), como primer poder educador<sup>11</sup>.

En cambio, en los sistemas de estructura descentralizada, como el inglés, el proceso de construcción de su escuela y las relaciones entre el Estado y las comunidades locales responden a un modelo radicalmente distinto. En primer lugar, el examen histórico-comparativo de la construcción del sistema escolar inglés manifiesta como peculiaridad destacada la tardía y discreta intervención del Estado en educación. Hasta 1833, fecha en que el Parlamento crea un Comité para subvencionar las escuelas que sostenían las sociedades filantrópicas y religiosas y las comunidades locales —en su mayor parte aglutinadas en torno a los movimientos pedagógicos de enseñanza mutua de Bell y Lancaster—, no se constata ninguna intervención directa del Gobierno en materia educativa. Es preciso llegar a 1870 (ley Forster en el Gobierno liberal de Gladstone) para que se instituya la enseñanza primaria, a 1876 para que se implante la obligatoriedad escolar, a 1891 para que se conceda la gratuidad a los centros públicos sostenidos por los entes locales y a 1899 para que se cree el *Board of Education* (Ministerio o Departamento de Educación). Este proceso, caracterizado por la intervención tardía y *a posteriori* del Estado en materia de instrucción, coherente por lo demás con otras estrategias de la política británica, inspiradas en su tradicional liberalismo, de raíz smithiana, ha ido configurando un sistema escolar en el que las iniciativas primarias han correspondido a las fuerzas sociales (empresas —que crean escuelas de fábrica para alfabetizar a la población infantil utilizada por la revolución industrial como mano de obra—, grupos filantrópicos —impulsados por el socialismo utópico y el mutualismo—, la Iglesia anglicana —que constituyó, como se sabe, un factor decisivo nacionalis-

<sup>11</sup> *L'école publique à cent ans*, París, Ministère de l'Éducation, 1981.

ta— y las comunidades locales —que van a dar origen al sistema de educación pública—)<sup>12</sup>.

He aquí, sumariamente descritos, dos modelos diferentes de administración educativa, que han originado a su vez dos sistemas escolares también distintos. Uno que, en lo que afecta al tema que aquí nos ocupa, privilegia el papel del Estado central en la educación, y que reduce la participación municipal a ciertas formas de colaboracionismo subordinado y gravoso, que ha logrado formalizarse en un sistema fuertemente jerarquizado, uniforme y en gran medida burocrático; otro, en cambio, que se ha ido autoorganizando a partir del reconocimiento de las iniciativas fácticas de las comunidades sociales de base, entre ellas las locales, y que se caracteriza por el respeto a la libre concurrencia, no sólo privada, sino también pública, por la descentralización y por la diversificación institucional.

Nuestro sistema nacional de educación, que se fue configurando, en paralelo con el proceso de nuestra peculiar revolución liberal-burguesa, a partir de los primeros proyectos de los legisladores de Cádiz, y sobre todo en la era isabelina, responde en lo formal, casi como una imagen producida por el efecto de eco, al primer modelo, cuya influencia hemos recibido, siempre con notables retrasos, y hemos aplicado —también hay que decirlo— con menos rigor<sup>13</sup>.

La conocida ley Moyano, de 1857, que venía a recoger y sistematizar los anteriores esfuerzos liberales por organizar nuestro incipiente sistema nacional de educación, en un clima de consensuación moderantista, sentó las bases de la escuela contemporánea española a lo largo del ciclo político de la Restauración<sup>14</sup>. Esta norma, inspirada en muchos aspectos en la ley Guizot francesa, de 1833, configuró un modelo educativo centralizado y jerarquizado, en el que el Estado se reservaba los altos poderes de dirección e inspección de la escuela, sin perjuicio de las competencias concordatarias acordadas con la Iglesia (Concordato de 1851), a la que también se reconocía la potestad de crear establecimientos educativos por el principio de libertad de enseñanza. Pero, al mismo tiempo que se atribuyen al Ministerio de Fomento las anteriores competencias educativas,

<sup>12</sup> Sobre las peculiaridades del sistema de educación británico, véase la obra de E. J. KING: *Other schools and ours*, London, Holt, Rinehart and Winston, 1979, pp. 174-274. Del mismo autor: «Estado, iniciativa local y privada en la enseñanza inglesa», en *Estructuras y regímenes de la enseñanza en diversos países*, Madrid, EMESA, 1969, pp. 237-262.

<sup>13</sup> Para un estudio de los problemas político-administrativos e ideológicos de nuestra historia escolar, consúltese la obra de M. PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea (1767-1975)*, Barcelona, Labor, 1980.

<sup>14</sup> GARCÍA MERINO, L. A.: *La Ley de Instrucción Pública de Claudio Moyano. Análisis del debate parlamentario*, Memoria de Licenciatura (inédita), Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Universidad de Salamanca, 1983.



la ley impone a los municipios las cargas de su financiación, obligando a los ayuntamientos a prever en sus presupuestos las partidas necesarias para atender al sostenimiento de la enseñanza pública, así como a las diputaciones provinciales al mantenimiento de las Escuelas Normales de formación de maestros.

El anterior mandato normativo hizo bascular en la práctica casi toda la responsabilidad del sistema sobre las comunidades locales, tanto en el ámbito de la economía, como en el de su funcionamiento. Así, los municipios españoles, a pesar de su precaria situación financiera, se ven obligados por el Estado a crear escuelas, con algunas pequeñas ayudas del Gobierno y de las diputaciones, a sostenerlas —incluyendo el pago de los maestros y de su vivienda— y a garantizar la gratuidad de la enseñanza elemental a todos aquellos que no podían pagarla. Igualmente, recaía sobre ellos, y sobre las juntas locales de primera enseñanza, la responsabilidad de seleccionar y contratar a los maestros, el control de la asistencia escolar y, en general, la vigilancia del régimen y disciplina de la educación.

Como ha puesto de manifiesto el profesor Hernández Díaz, en un documentado estudio sobre las actuaciones del municipio de Salamanca y otros de su provincia en la primera fase de la Restauración, la respuesta de algunos ayuntamientos se acomodó, no sin un apretado esfuerzo, a las expectativas del Estado. Y es plausible suponer que el comportamiento de los municipios del área castellano-leonesa respondiera a patrones parecidos. Las relativamente inferiores tasas de analfabetismo que muestran las provincias de nuestra región sobre la media nacional parecen avalar el anterior supuesto. Peculiares rasgos de nuestra mentalidad colectiva, junto a otros factores sociales, podrían ayudar a explicar, al menos en parte, el relativo nivel de funcionamiento del sistema, que fue percibido por una sociedad campesina y ruralizante como el único mecanismo para escapar a su precaria y ruda condición socioeconómica<sup>15</sup>.

Pero no todo son luces en esta rápida radiografía del pasado. Los escritos de los intelectuales institucionistas y regeneracionistas del período de entresiglos, principalmente, pusieron de manifiesto *ad nauseam* las debilidades del sistema. Las voces de Giner, Cossío, Labra y Costa, entre otros, denunciaron reiteradamente las miserias de nuestra escuela nacional, gestionada casi siempre desde la penuria, el caciquismo y la apatía. Adolfo Posada, poco después de crearse el flamante Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y de que la reforma Romanones de 1901 liberara a los municipios de la obligación de pagar a sus maestros,

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M.<sup>a</sup>: «Municipio y educación en Salamanca durante la Restauración (1875-1900)», *Historia de la Educación*, 1 (1982), pp. 42-66.

consideraba tan desastrosa la situación que juzgaba necesario reformar o regenerar toda nuestra educación nacional. A pesar de que la ley de 1857 había declarado obligatoria la primera enseñanza, el siglo terminó con más de seis millones de analfabetos y muchísimos niños sin escuela<sup>16</sup>. Y las cosas no mejoraron demasiado, a juzgar por la situación que encontró la Segunda República, aquella «república de profesores» —como alguien la ha llamado— que hubo de plantearse una nueva política para intentar hacer efectivos los principios de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación elemental, medio siglo después de que J. Ferry lo iniciara en el país vecino<sup>17</sup>.

La etapa republicana, en su breve duración, supuso, en cuanto al tema que aquí nos ocupa, un doble refuerzo: de la política del Estado, de una parte, que asumió la responsabilidad económica de hacer efectiva la escuela pública, lo que se manifiesta, como han documentado algunos trabajos recientes, en el rápido incremento de los recursos destinados a tal fin (los presupuestos de Instrucción Pública pasan de un 281 por 100 en 1930 a un 493 por 100 en 1935, tomando como base 100 del año 1913, y la media de puestos docentes por año llega a ser de 3.232, frente a 962 del decenio anterior, a pesar todo ello de la recesión registrada en el bienio radical-cedista); por otro lado, de la participación municipal, que, además de verse liberada sustancialmente de algunas cargas residuales, se vio potenciada mediante el reconocimiento de ciertas zonas de autonomía y la sustitución de las juntas tradicionales por unos nuevos consejos, a los que se atribuían, además de algunas competencias anteriores, nuevas funciones en el campo de la cultura popular y la participación en los consejos escolares, encargados de «velar por los intereses morales y materiales» de la educación<sup>18</sup>.

Tras la guerra civil, la administración educativa vuelve a adoptar sus tradicionales rasgos de centralismo, asumiendo el Estado prácticamente todas las competencias y restaurando las juntas municipales de enseñanza primaria. Las escasas atribuciones de estas juntas locales, así como la política de instrumentación de los Ayuntamientos, a través de mecanismos de concertación que ayudaban a financiar los costes de implantación de la red escolar, demandada por la misma realidad social, sobre todo a partir de la década de los sesenta, definen básicamente las relaciones Estado-

<sup>16</sup> POSADA, A.: *Política y enseñanza*, Madrid, Jorro, 1904, pp. 34-36.

<sup>17</sup> Salvo algunas iniciativas, como el esfuerzo dinamizador del Patronato Escolar del municipio de Barcelona, la Baja Restauración ofrece un balance educativo sumamente crítico. Vid.: CAÑELLAS, C.; TORÁN, R.: «Un intento municipal de gestión escolar», *Cuadernos de Pedagogía*, 53 (1979), pp. 55-56.

<sup>18</sup> SAMANIEGO, M.: *La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista*, Madrid, C.S.I.C., 1977, p. 215 y ss.

municipio a lo largo de esta larga y reciente etapa de nuestra historia. Ni siquiera la reforma iniciada en 1970 supo crear las necesarias condiciones de desconcentración y participación que habrían hecho más funcional la administración educativa.

Por todo lo anteriormente comentado, el sistema educativo que hemos recibido muestra rasgos de una acusada burocratización que ofrece fuertes resistencias a la introducción de innovaciones. Las reformas emanadas de la Constitución de 1978 reconocen a las corporaciones locales una mayor capacidad en la gestión educativa, que incluye desde la facultad de crear y mantener centros públicos hasta la participación en los consejos escolares, además de otras iniciativas relacionadas con la planificación de la educación, la animación sociocultural y la renovación pedagógica. Se inaugura con ello ciertamente una nueva etapa, que ya se ha objetivado en realizaciones, en su mayor parte aún incipientes, y que ha generado importantes inquietudes, como bien muestra la acogida que ha tenido la convocatoria de éstas y de las anteriores *Jornadas sobre Municipio y Educación*.

### 3. DOS MODELOS A EXAMINAR

Para finalizar esta exposición introductoria, me voy a permitir glosar, en un intento de aproximación comparativa, dos modelos de participación en la gestión de la educación de las comunidades locales. Uno, el británico, que, como ya se ha visto en la revisión histórica del problema que hemos efectuado anteriormente, se caracteriza por su alto grado de autonomía y descentralización, y que ha dado origen a un sistema educativo sumamente diversificado, aunque en los últimos años muestre, como consecuencia de su evolución interna y de la mayor interacción con las políticas escolares de otros países de la Comunidad Europea, determinadas tendencias que apuntan a una mayor normalización de las tradiciones locales, en algunos aspectos arcaicas, y al incremento de la acción gubernamental. Otro, el italiano, que partiendo de patrones rígidamente centralizados ha ido evolucionando hacia formas de desconcentración y participación comunitaria. El contraste comparativo de los procesos que se han operado en la última década en ambos modelos pone de manifiesto que las tendencias más recientes en materia de administración educativa apuntan a una armónica combinación de los intereses públicos nacionales con las iniciativas locales.

El modelo británico concibe la educación como un servicio nacional confiado en su gestión a las comunidades locales. Estas, a través de las conocidas LEAs (*Local Education Authorities*), asumen la mayor parte de

las competencias educativas en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y de adultos, excluido el universitario. Las LEAs no son organismos periféricos de la administración educativa, categoría que sólo tiene sentido en los modelos de jerarquización centralizada, sino entes autónomos o independientes vinculados a las comunidades locales, constituidas por representantes elegidos cada cuatro años entre las autoridades políticas de la zona, los docentes, los padres, el alumnado, las organizaciones privadas y otros sectores económicos, sociales y técnicos de la comunidad<sup>19</sup>.

La misma autonomía ha dado origen a una gran pluralidad en la estructura y funcionamiento de estas autoridades locales de educación, de suerte que es difícil establecer rasgos generalizables a todas ellas. Por otra parte, las LEAs difieren también en función de las características del distrito de su competencia. A este respecto, hay que significar que existen LEAs que administran la educación en áreas rurales inferiores a los 50.000 habitantes, junto a otras que gestionan las zonas de las grandes inurbaciones del Reino Unido. Las responsabilidades y programas de actuación varían, pues, de unas a otras entre las 162 organizaciones que existen en el país, si bien las diferencias se han ido reduciendo, sobre todo a partir de la reforma de la administración local introducida en 1974.

No obstante lo anterior, cada LEA, para proporcionar a los miembros de su comunidad, de todas las edades, una educación eficiente que contribuya a su educación física, intelectual y moral —así se definen sus finalidades—, es la autoridad responsable de la escolarización preprimaria, primaria, secundaria y de los llamados «jóvenes adultos» —expresión ésta utilizada por el profesor E. J. King en un reciente trabajo sobre el tema—. Gestiona las construcciones escolares, selecciona y contrata a los docentes, planifica y mantiene la red institucional, programa el *curriculum*, introduce innovaciones pedagógicas y controla el funcionamiento de sus servicios. El Gobierno fija el marco de sus inversiones —que en este momento viene a significar el 60 por 100 de la financiación del sistema— y lo distribuye en concierto con las LEAs, agrupadas a estos efectos en asociaciones.

La tradición autonómica inglesa se está viendo en parte limitada, como se ha subrayado anteriormente, como consecuencia de los cambios operados en el sistema social británico y de las influencias externas. Muchas particularidades históricas se están sometiendo a revisión en aras de la modernización y homologación de la escuela. La tendencia hacia la

<sup>19</sup> Sobre la estructura y funciones de las LEAs, además de los estudios de E. J. KING ya citados, véase: HARDING, R. P.: «Los aspectos de la participación en la planificación de la enseñanza en la esfera local en Inglaterra y País de Gales», *Revista de Educación*, 252 (1977), pp. 124-137.

consensuación de un *curriculum* básico va en aumento y, en general, las responsabilidades del Estado en materia de educación tienden a crecer. Pero también es cierto que muchas tradiciones pedagógicas, ya seculares, algunas realmente arcaizantes, pero otras de gran potencialidad progresiva, permanecen en un sistema, como el británico, siempre receloso de la intervención estatal.

El modelo italiano, más próximo al de nuestro país por diversas razones, es seguramente también más ejemplificador para nuestros propósitos. A partir de un patrón rígidamente centralizado, el sistema ha ido transfiriendo, desde comienzos de la década de los años setenta, recursos y competencias a las administraciones regionales, y éstas a su vez a las comunas municipales.

La lucha por la autonomía en Italia se apoya en una larga tradición histórica asociada a su propio proceso de unificación nacional y está presente en el pensamiento y las actitudes políticas de Cattaneo, Labriola, los católicos ochocentistas y el mismo Lombardo Radice. Pero han sido los cambios de actitud operados en los últimos años, en los ámbitos familiar, docente, estudiantil, sindical y social, que han coincidido en la crítica y en la oposición a la burocracia educativa centralista, los que han generado el movimiento de lo que pudiéramos llamar la escuela comunitaria *versus* la escuela del Estado. El espíritu autonomista y social que informa las innovaciones educativas a partir de las leyes del Ministerio Malfatti se inspira en las anteriores transformaciones. Hay en este cambio, iniciado a mediados de la pasada década, un traslado del centro de gravedad en la gestión de la escuela del Estado a la sociedad o, como subraya Corradini, un proceso de reapropiación por parte de la comunidad de los poderes reservados tradicionalmente a la administración central. Esta reforma espera que la autonomía genere un «crecimiento cultural y civil de la comunidad local» y, al mismo tiempo, que fomente el pluralismo ideológico. Aunque la izquierda política criticó la nueva estrategia por responder, según su lenguaje, a una equívoca lógica interclasista, la práctica de la descentralización y de la participación ha evidenciado el alto poder dinamizador en las relaciones educación-sociedad<sup>20</sup>.

A partir de esta reestructuración de la administración educativa se ha ido operando una profunda transformación en las relaciones escuela-territorio. Algunas comunas, como las de Bologna, Modena y Torino, que ya ofrecían una larga y diversa tradición en el campo pedagógico, han potenciado extraordinariamente sus programas; otras se han visto impulsadas por la misma presión social a autoorganizarse; algunas —también

<sup>20</sup> CORRADINI, L.: «Comunidad, democracia, pluralismo y participación: el caso de Italia», *Revista de Educación*, 252 (1977), pp. 92-107.

hay que decirlo—, forzadas por tensiones no exentas de contradicciones, han encontrado graves dificultades para objetivar y encauzar el conflicto social en la escuela. Pero, en cualquier caso, las experiencias han generado un clima de mayor sensibilidad hacia los problemas educativos y una dinámica comunitaria mucho más activa. El reciente libro de Catarsi y Spini en torno a la figura de Bruno Ciari, que recoge diversos trabajos sobre las relaciones entre escuela y territorio, entre los que destacan los Frabboni y Alfieri, puede servir de documento de consulta para un examen histórico y actual de la cuestión aquí analizada<sup>21</sup>.

Los límites de esta exposición no nos permiten ir más allá en el estudio de estos dos modelos —el británico y el italiano— de participación de las comunidades locales en la administración y gestión de las instituciones educativas. Pero es evidente que el análisis comparativo de ambas experiencias —distintas, como se ha visto, en su génesis y en su configuración— puede ser, sin duda, un ejercicio sumamente útil para nosotros. No para extrapolar miméticamente y acríticamente sus estrategias y programas, que en cada caso responden a tradiciones nacionales y a peculiaridades del sistema social en el que se generan, sino para contrastar estos procesos con nuestras propias expectativas y proyectos, hoy todavía —salvo excepciones— en una etapa aún incipiente de formulación.

#### 4. ESCUELA Y TERRITORIO

Permítasenos, para terminar, señalar y comentar algunos aspectos críticos sobre los que podría fundamentarse pedagógica, social y culturalmente una fecunda relación entre escuela y territorio, o entre escuela y comunidad local.

La comunidad local, el territorio en el que se asienta y su entorno constituyen los marcos sociales y físicos primarios en los que se lleva a cabo, no sólo la educación formal, sino todo el proceso de socialización de los individuos en formación. La pequeña aldea, la villa y la ciudad son, además de un hábitat, un sistema de relaciones productivas, sociales y culturales que opera como agencia socializadora, a través de múltiples influencias formales y no formales, y a lo largo de todo el día y de toda la existencia, cuando la vinculación de los individuos se estabiliza en su territorio. El paisaje, el urbanismo, las reglas cívicas, las costumbres, el patrimonio artístico, las actividades económicas, las escuelas e instituciones culturales, los servicios públicos y demás componentes estructura-

<sup>21</sup> CATARSI, E.; SPINI, A.: *L'esperienza educativa e politica di Bruno Ciari*, Firenze, La Nuova Italia, 1982, p. 51 y ss. y 217 y ss.

les de la comunidad local constituyen fuerzas educadoras. Las poblaciones poseen ciertamente centros especializados para impartir formación reglada, pero los pueblos y las ciudades son totalidades influyentes y educativas en todas sus manifestaciones físicas, económicas, sociales y culturales. Como en las *polis* del mundo clásico, la ciudad es el instructor por excelencia, un microsistema dotado de recursos múltiples para la culturización, una mediación pedagógica impregnante, un espacio para aprender a vivir.

La escuela es, según vimos en el breve excurso histórico que hicimos al comienzo, una creación originariamente urbana, absorbida más tarde por el Estado como instrumento útil para la normalización social, de acuerdo con los postulados del nuevo orden político, y reivindicada hoy como un servicio de la comunidad, es decir, como una institución más vinculada a su territorio y a las gentes que lo habitan.

Las nacionalidades históricas, las regiones y las municipalidades reclaman hoy una mayor cuota de poder en la gestión de sus instituciones escolares e incitan a todas las fuerzas que intervienen en la educación —profesores, alumnos, padres, representantes sociales— a una participación más comprometida con las necesidades del medio en que desarrolla la escuela su acción. No se trata sólo de que la escuela utilice pedagógicamente los recursos de su entorno, de que se ajuste ecológicamente a sus demandas y estímulos, de que intervenga por vía extensiva en la animación sociocultural y en la educación popular de los niños, jóvenes y adultos —con ser estos objetivos por supuesto incuestionables—, sino de autoafirmar la legitimación de las comunidades primarias, en las que el hombre vive, convive y se educa, como poderes educadores en su más amplia significación. Se percibe en este movimiento, patente hoy en muchos países, y no sólo en el nuestro, un intento de reapropiación de la escuela por parte de la sociedad civil, frente al Estado uniformista y burocratizante, generador, como diría Foucault glosando a Bentham, de una panóptica ordenada a la normalización de los aparatos sociales, engullidora de las diferencias y mantenedora de una tediosa tecnopolítica de la cultura<sup>22</sup>.

No sé si esta pretendida desamortización escolar, en favor de las comunidades, va a correr el riesgo de caer en nuevas burocracias, aunque sea en órganos descentralizados. Si los entes locales y regionales reproducen, voluntaria o involuntariamente, los modelos tradicionales en su área territorial, la escuela volverá a sufrir los corsés del ordenancismo. En cam-

<sup>22</sup> FOUCAULT, M.: «El ojo del poder», en BENTHAM, J.: *El panóptico*, Madrid, La Piqueta, 1979, pp. 9-26. Véanse también las obras de FOUCAULT: *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1978, y *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI, 1976.

bio, si las municipalidades recogen las expectativas de las fuerzas sociales y culturales de las comunidades, y crean para ellas espacios y condiciones para la comunicación en libertad, propiciarán sin duda un futuro más libre, más plural y más creativo para la escuela y, en definitiva, para la sociedad. Esta es la aspiración, que, estoy seguro, es también la de ustedes, desde la que les doy la bienvenida a las Jornadas que hoy comienzan.