

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA
Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona.
ISSN: 1138-9788
Depósito Legal: B. 21.741-98
Vol. XX, núm. 532
15 de marzo de 2016



Educación y territorio: 15 años de Proyectos Educativos de Ciudad en Cataluña (España). Antecedentes, evaluaciones y perspectivas actuales.

Jordi Collet-Sabé
Universitat de Vic-UCC
Jordi.collet@uvic.cat

Joan Subirats Humet
Universitat Autònoma de Barcelona
Joan.subirats@uab.es

Educación y territorio: 15 años de Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) en Cataluña (España). Análisis, evaluación y perspectivas (Resumen)

En 1990 se formaliza la propuesta de las “Ciudades educadoras” y, ocho años más tarde (1998), las ciudades de Barcelona y Sabadell ponen en marcha unos planes estratégicos para implementar esa propuesta educativa y territorial: habían nacido los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC). El objetivo de esa propuesta, que operativiza la filosofía de las ciudades educadoras, era “territorializar” la educación y “educacionalizar” el territorio en un sentido amplio. Pasados 15 años, el artículo propone una análisis de su génesis, su evolución, sus logros, sus dificultades y límites, así como las perspectivas des de las cuales los PEC y otros proyectos que vinculan la educación con el territorio, están trabajando actualmente.

Palabras clave: Ciudad Educadora, Proyecto Educativo de Ciudad, Gobernanza, Análisis de Políticas educativas.

Education and territory: 15 years of City Education Projects (PEC) in Catalonia (Spain). Analysis, evaluation and perspectives (Abstract)

In 1990, the 1st International Congress of Educating Cities was held. Eight years later (1998), following months of preparatory work, Barcelona and Sabadell began to implement their strategic plans to promote this educational and territorial idea: the City Education Projects (PECs). The aim of these projects, following the philosophy of the educating cities movement, was to ‘territorialise’ education and ‘educationalise’ territory, understood here in the broadest sense. Fifteen years on, this article sets out to analyse the evolution of the PECs (their achievements, limitations, and the problems they have faced), and to explore the new perspectives that currently inform PECs and other projects that seek to link education and territory.

Recibido: 9 de abril de 2014
Devuelto para revisión: 28 de octubre de 2015
Aceptado: 30 de enero de 2016

Key words: Educating Cities, City Education Project, Governance, Educational Evaluation and Policy Analysis

A escala europea, la plena construcción de la escuela de masas, llegó, de facto, después de la Segunda Guerra Mundial, es decir, durante la segunda mitad de los años 40 del siglo pasado¹. La educación para todos era, en un contexto de expansión de los estados de bienestar europeos que trataban de reconstruirse después de los estragos de la conflagración, la gran promesa del nuevo modelo de sociedad democrática e igualitaria². Al amparo de la teoría sociológica funcionalista liderada por Talcott Parsons, la escuela se convertía en la concreción de la ideología y del relato legitimador de la igualdad de oportunidades, del ascensor social y de la meritocracia modernas, dejando atrás así una escuela y una sociedad desigual y conflictiva que había llevado Europa al desastre de las grandes guerras. Este arrollador consenso social en torno a la legitimidad social de la escuela de masas duró más de dos décadas hasta que, a mediados de los años 60, a ambos lados del atlántico, se levantaron voces críticas contra un sistema educativo formal al que acusaban de no ser lo que parecía.

Por un lado, en Francia, Bourdieu y Passeron cuestionaron al sistema educativo formal con una investigación que fue publicada primero en "Los herederos"³ y posteriormente en "La reproducción"⁴. En ambos libros, los sociólogos franceses demostraron que el sistema educativo formal, lejos de ser un espacio de igualdad de oportunidades y de meritocracia "neutro", actuaba siendo, sobretodo, un certificador oficial de los privilegios y las desigualdades sociales ya existentes. A través de la "ideología del don", la escuela se convertía, no en un lugar beatífico de reconocimiento y potenciación del talento viniera de donde viniera de la estructura social, tal y como rezaba el credo funcionalista imperante, sino una máquina de certificación oficial de los desiguales capitales familiares existentes.

En resumen, la escuela hacía pasar por inteligencia y talento "natural" lo que en realidad era una herencia cultural y educativa familiar. Asimismo, en el Reino Unido, el informe Plowden de 1967, señalaba los mismos desfases entre el discurso legitimador de la escuela y sus prácticas y resultados reales. También al otro lado del atlántico las cosas iban por los mismos caminos. El conocido informe "*Equality of Educational Opportunity*" de 1966 en Estados Unidos, permitió al sociólogo James Coleman dejar claro que las diferencias de resultados académicos entre niños blancos y negros tenían en el estatus socioeconómico de sus familias su factor explicativo más potente. Inhabilitando así cualquier explicación de tipo "racial" de las fuertes desigualdades en los resultados escolares entre niños de ambos grupos.

Ante estos datos, que se fueron confirmando país a país, el relato fundador, legitimador y justificador de la escuela de masas como espacio de igualdad de oportunidades y

¹ Los autores quieren agradecer a Carme Bosch (Diputación de Barcelona) y Antoni Tort (Universitat de Vic) su colaboración en la elaboración del artículo. Un breve resumen del mismo se cedió como parte de la web de POLOC (Observatorio Nacional de éxito educativo y políticas educativas locales) de Francia. [En línea] <http://observatoire-reussite-educative.fr/ressources/international/espagne/quinze-ans-de-projets-educatifs-locaux-pec-en-catalogne-espagne> [8 de abril de 2014]

² Judt, 2010.

³ Bourdieu y Passeron, 1964.

⁴ Bourdieu y Passeron, 1970.

meritocrático, se fue erosionando. Dicho de otra manera, había comenzado la inacabada "crisis de la escuela de masas"⁵.

Si la escuela es el problema, hay que educar de otra manera: el nacimiento de la propuesta de la "ciudad educadora"

Las teorías de la desescolarización

Visto desde el punto de vista de las personas del siglo XXI, nos puede parecer un poco chocante que, a lo largo de la década de los 60 y 70, intelectuales de primer nivel mundial abogaran de manera clara y argumentada por una radical reconfiguración de las escuelas e incluso, por su desaparición. Ante unos análisis como los dibujados por los trabajos de Bourdieu y Passeron, Plowden, Coleman, etc.; ante la rotura del relato legitimador de la escuela y la visibilización de sus prácticas reproductoras de desigualdades; ante unos centros educativos con propuestas y metodologías a menudo homogeneizadoras, repetitivas y rígidas; etc., no fueron pocas las voces en el mundo occidental que se levantaron para proponer en un primer momento el cierre de las escuelas o su reforma en profundidad y, posteriormente, para proponer formas de educación alternativa.

En un contexto de gran desarrollo económico y tecnológico en todo el mundo, estas teorías críticas con la escuela argumentaron que, no sólo el sistema educativo no era meritocrático como pretendía ser, y por lo tanto, que no practicaba la igualdad real de oportunidades y de resultados. Sino que además, seguía con contenidos y metodologías viejas y desmotivadoras y no preparaba a los niños y jóvenes para una sociedad cada vez más avanzada en innovaciones de todo tipo, especialmente tecnológicas. Así, autores como Marshall McLuhan, Ivan Illich, Everett Reimer, John Holt o Paul Goodman propusieron que había que cerrar o transformar estructuralmente una institución que había dejado de servir a los objetivos para los cuales fue creada. Tal y como rezaba el título del provocador ensayo que Everett Reimer había preparado en el CIDOC (Cuernavaca, México) dirigido por el capellán de origen austriaco Ivan Illich: "*School is dead*"⁶. Así pues, si la propuesta de la "escuela de masas" había "muerto", había que (re)construir un sistema alternativo de socialización y culturización de niños/as y jóvenes que pudiera estar a la altura de los objetivos de equidad, libertad, creatividad y meritocracia de una sociedad cambiante.

Es en este contexto de crítica radical a la escuela de masas tradicional, cerrada y alejada de la realidad local, cuando empiezan a salir propuestas de educación alternativa de diferente índole. Unas, apostaban por el cierre de las escuelas y la construcción de "contextos de aprendizaje" fuera del sistema educativo, basados en las tecnologías audiovisuales e insertados en el espacio, el tiempo y la vida cotidiana de los niños y jóvenes. El gran ejemplo de esta apuesta sería la "*City as classroom*" de McLuhan⁷. En esta propuesta, se concibe toda la ciudad como un gran recurso educativo al que, si se suman las tecnologías capaces de almacenar información, puede proporcionar una socialización pertinente y significativa a todos los niños/as. Otros, como Ivan Illich, con

⁵ Dubet, 2010.

⁶ Reimer, 1971.

⁷ McLuhan, 1977.

una crítica mucho más amplia y global al sistema capitalista, proponían el cierre de las escuelas combinado con una propuesta de "pedagogía convivencial" que culturizara a los niños pero también a los adultos a partir de dos elementos. Por un lado, a través de la libertad de encuentro, diálogo y aprendizaje más allá de horarios y lugares concretos, por ejemplo, a través de un gran "banco de conocimientos" abierto donde todo el mundo pudiera obtener información de aquello que le interesase. Y por otro lado, con la prohibición por ley que ninguna institución ostentara el monopolio del saber y el conocimiento. Una propuesta muy en la línea de la crítica de Paolo Freire a la "educación bancaria"⁸. El objetivo era ir más allá de una institución escolar que era acusada de "enseñar sólo la necesidad de ser enseñado"⁹.

Posteriormente, John Holt, ya en la década de los 70, apostó por el "*homeschooling*" o "educación en casa" como propuesta educativa alternativa a la escuela. Una propuesta que, de todas las expuestas por las teorías de la desescolarización, ha sido la que más implantación ha tenido especialmente en Estados Unidos y que también empieza a vivir un cierto auge en diversos países europeos¹⁰. Finalmente, en una visión menos "antiescolar", Paul Goodman¹¹ abogaba por conseguir una educación a la medida y necesidad de cada niño o niña, partiendo de una escuela no obligatoria y descentralizando los centros educativos en pequeñas unidades cercanas, territorializadas, locales y no directivas.

Como analizan Colom¹² o Tort¹³, en todas estas propuestas, la "escuela física", con su espacio y tiempo concreto, dejaba de ser el centro de la instrucción, sencillamente, porque todo el territorio, toda la ciudad o el pueblo podía convertirse, ellos mismos, en una gran escuela. Además, los medios audiovisuales y las emergentes tecnologías del momento, podían permitir dos cosas. En primer lugar, que el hecho de aprender fuera más amplio, más compartido, más motivador y, por tanto, más efectivo. Y, en segundo lugar, que el tiempo del aprendizaje ya no fuera el que marcaba la escuela, sino cualquier momento del día o la semana.

Las alternativas globales a la escuela

Como hemos visto brevemente, la década de los 60 fue el momento del primer desencanto con un sistema educativo de masas reclamado desde el siglo XVIII por filósofos y educadores. Los análisis de la escuela de masas tradicional la habían mostrado como una institución reproductora de desigualdades, anti-meritocrática, que no preparaba a los niños y jóvenes para las sociedades de la segunda mitad del siglo XX y que seguía anclada en sus prácticas tradicionales, cerradas al entorno y poco efectivas. Pero después de la crítica, había que dar un paso más. Los diferentes autores de las teorías esbozadas, ya habían hecho propuestas generales sobre "pedagogía convivencial", el "aula sin muros", "la escuela en casa" o la escuela no obligatoria, pero no fue hasta la década de los 70 que algunas de estas propuestas empezaron a tener un carácter más sistemático y global.

⁸ Freire 2009

⁹ Tort, 2001.

¹⁰ Goiria, 2014.

¹¹ Goodman, 1962.

¹² Colom, 1997.

¹³ Tort, 2001.

Ante "La crisis mundial de la educación"¹⁴, y de la mencionada "crisis permanente de la escuela"¹⁵, aparecieron dos propuestas con muchos puntos en común que fueron, quince años más tarde, algunos de los fundamentos más claros de la propuesta de las Ciudades Educadoras primero y de los Proyectos Educativos de Ciudad después. Así, por un lado, encontramos el informe que el político y ex-ministro francés Edgar Faure coordinó para la UNESCO a principios de los 70 y que salió publicado bajo el título "Aprender a ser: la educación del futuro"¹⁶. En este informe se construía la idea del doble desbordamiento de la educación que tantas veces se ha utilizado para explicar la filosofía de las Ciudades Educadoras y los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC).

La educación, el conocimiento y el aprendizaje no puede quedar circunscritos a un espacio concreto como en el caso de la escuela, ya que todo el territorio es (o puede ser) educador (desbordamiento de espacio). Ni tampoco tiene sentido entender la educación como algo ligado sólo a una etapa de la vida (infancia y/o juventud) o a un horario, ya que las personas aprenden a lo largo de todo el ciclo vital y en cualquier momento del día (desbordamiento de tiempo). Para Faure, para que esto ocurra y la educación se democratice para todos, en todos los espacios, en todos los tiempos y de manera global, es necesario que cada territorio devenga una "un pueblo o una ciudad educativa". Entendiendo el territorio como una fuente inagotable de estímulos formativos que permiten a las personas desarrollar sus cualidades y potencialidades. El informe de la UNESCO fue más allá de la simple propuesta genérica y pidió a los estados y las ciudades que pusieran los medios para que este sueño, que todas las personas pudieran aprender siempre, en todas partes y a lo largo y ancho de la vida, fuera una realidad.

El primer congreso mundial de ciudades educadoras (Barcelona 1990)

El informe coordinado por Edgar Faure para la UNESCO fue el estímulo y el referente más explícito a la hora de plantear la necesidad de religar estrechamente el territorio y la educación si se quería construir una propuesta educativa a lo largo y ancho de la vida, democrática y equitativa. Esa voluntad se concretó en 1990 en Barcelona con el primer congreso mundial de Ciudades Educadoras¹⁷. La Carta - declaración surgida del congreso, proponía un rol claramente activo de los ayuntamientos y de las entidades del mundo local para construir una propuesta en la que, como analizó Jaume Trilla¹⁸, se planteaba educar: *EN LA ciudad; LA ciudad* y *DE LA ciudad*. Así, las tres concepciones de territorio con las que se han desarrollado tanto las Ciudades Educadoras como los PEC, responden estas tres dimensiones.

En primer lugar, *educar en la ciudad o pueblo*, implica entender el territorio sobretodo como entorno, como "espacio - contexto", como marco de las acciones educativas. Un espacio que a la vez contiene muchas educaciones formales, no formales e informales que deben ser organizadas, potenciadas, coordinadas y puestas al servicio de la ciudadanía. Según Trilla, *educar la ciudad o el pueblo*, recoge el territorio en su dimensión de "currículum", de contenido a transmitir en sus dimensiones geográficas, históricas, sociales, culturales, económicas, artísticas, etc. Finalmente, la dimensión

¹⁴ Coombs, 1968.

¹⁵ Dubet, 2002 y 2010.

¹⁶ Faure, 1973.

¹⁷ Ayuntamiento de Barcelona, 1990; Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2008.

¹⁸ Diputación de Barcelona, 1999.

educativa *de la ciudad o pueblo*, plantea el territorio como un agente educativo de primer orden. Sin duda, con el gobierno local como elemento clave, pero entendiendo que las escuelas, entidades, asociaciones, redes, movimientos sociales, clubs deportivos, tiempo libre, equipamientos (bibliotecas, centros cívicos,...), etc. también son (o deberían ser) actores activos en la construcción de un territorio educador para todas las personas en todas las etapas de su vida. A la hora de definir qué es una Ciudad Educadora, la primera versión de la Carta dice que:

"La ciudad será educadora cuando reconozca, ejercite y desarrolle, además de las funciones tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios), una función educadora, en el sentido de que asume una intencionalidad y responsabilidad cuyo objetivo sea la formación, la promoción y el desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes".

Así, desde sus inicios, la filosofía de las Ciudades Educadoras buscaba promover una intencionalidad, una responsabilidad y unas actuaciones educativas por parte de los gobiernos locales y de los diferentes agentes del territorio. Antes de 1990, las ciudades y pueblos sobretodo "contenían" educación, es decir, "pasaban cosas educativas" en su demarcación. Siendo el territorio poco más que la "superficie" sobre la que se daban distintas educaciones. Unas educaciones, de manera especial la formal, con muy poca o nula contextualización y conexión territorial.

Con el paso de los años, las más de 400 ciudades de todo el mundo que se adhirieron al Movimiento Internacional de Ciudades Educadoras aprobando la Carta y manifestando su compromiso con esta filosofía, vieron y vivieron, al menos en el caso catalán, pocas modificaciones y acciones sustantivas en relación al rol de la educación y de su vínculo con el territorio. Es interesante ver cómo la definición de Ciudad Educadora como toma de conciencia por parte del gobierno local, de los educadores, familias, entidades... de las potencialidades educativas del territorio (la ciudad educa) y su orientación y transformación a través de la participación hacia la ciudadanía plena, tiene conceptos y experiencias paralelas en el continente americano.

Por ejemplo, cuando se habla de "Escuela ciudadana"¹⁹ se refiere a experiencias de los Estados Unidos promovidas por Myles Horton (*Citizenship Schools*) y otras en Brasil promovidas por Paolo Freire durante los 70 y 80 que buscaban ampliar los límites temporales y espaciales de la escuela para construir, con la comunidad, formación para la ciudadanía. Hoy esa perspectiva sigue viva en América Latina, por ejemplo, a partir de los Foros "Escuela Ciudadana y Ciudad Educadora" que se han venido celebrando desde hace 10 años; o desde 1999, a través de la Oficina para América Latina de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras en Rosario (Argentina). Podemos decir que la perspectiva de la "Escuela de ciudadanía" va del centro escolar hacia la ciudad y la "Ciudad Educadora" va del territorio a la escuela. Pero ambos proyectos comparten la necesidad de la participación y la implicación de los agentes del territorio para construir una educación que sea una herramienta de ciudadanía, democracia, justicia e inclusión. Algo que es más necesario que nunca, como exponen García y De Alba²⁰, en su artículo sobre cómo debería ser la educación para la ciudadanía hoy.

Volviendo a Cataluña y España, la propuesta teórica era relevante pero fue complejo concretar una filosofía tan abstracta como interesante en políticas públicas concretas y

¹⁹ Seibold 2011:22

²⁰ García y De Alba 2008

territoriales. Por decirlo en los términos de la propuesta de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone²¹ para evaluar políticas públicas, podemos decir que el Movimiento, la Carta y el Congreso de Barcelona (y algunos posteriores) lograron poner la educación en la agenda de los gobiernos locales y contribuyeron poderosamente a definir la educación como "problema público" también en el ámbito local, a pesar de las escasas competencias que tenían (y tienen) al respecto en España. Pero, a pesar de la voluntad explícita de generar acciones y políticas en la línea de la Carta, durante los primeros 10 años se lograron muy pocas transformaciones sustantivas en el campo educativo. De forma resumida, la Carta, el congreso de Barcelona y los posteriores (Goteborg, Bologna, Chicago, Sao Paulo, Guadalajara - México, etc.) consiguieron que se hablara de educación en el mundo local. Además, la concepción del territorio no sólo como una "superficie" sobre la que se educaba sino como un agente educativo de primer orden, devino hegemónico. Pero a la vez, hay que reconocer que, en las ciudades adheridas al movimiento, no se realizaron demasiadas transformaciones, acciones o políticas sustantivas en ese ámbito. Pero esto es algo que no sólo ocurrió en Cataluña y España.

Al respecto, es interesante ver el análisis crítico que se hace de los logros de las Ciudades Educadoras en diversos países de América Latina en el monográfico sobre "Ciudad Educadora. Experiencias internacionales" en la revista colombiana IDEP (Educación y Ciudad)²² en el que se constatan dificultades para que haya acciones que lleguen a buen puerto (qué) y que lo hagan de manera participativa, transformadora, etc. (cómo). Hablando del caso de Brasil, Pérez²³ expone estas dificultades con estas palabras:

"Como podemos observar, la propuesta institucional apunta a consolidar una ciudad organizada y pensada bajo la lógica y criterios de la administración local, dejando en muchos casos de lado la participación de sus ciudadanos. Esto conduce a que muchas veces se proceda a diseñar acciones de intervención que no son siempre el reflejo de las necesidades de los pobladores"

Así, después de un primer paso de crítica a la escuela como único espacio educativo; de un segundo momento de propuestas generalistas alrededor de educaciones alternativas más allá del centro y con una clara conexión con el territorio; y, en tercer lugar, después de una primera formulación global y abstracta de una propuesta alternativa de concebir y practicar la educación en relación al territorio (Ciudades Educadoras), se estaba a punto de entrar en un cuarto momento de este proceso de construcción de una "educación territorializada" y de un "territorio educador": los Proyectos Educativos de Ciudad. Un cuarto momento que vino motivado sobre todo y como ya hemos expuesto, por las importantes dificultades para que la interesante filosofía de las Ciudades educadoras se concretara en acciones, propuestas y políticas.

Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) o como implementar territorialmente la propuesta de las Ciudades Educadoras

El debate y la preparación de los primeros Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) fueron promovidos y motivados precisamente por esta percepción: si bien la propuesta de la Ciudad Educadora tenía un alto potencial transformador, la falta de un proyecto

²¹ Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008.

²² <http://www.idep.edu.co/pdf/revista/Revista08.pdf>

²³ Pérez 2005:134

sistemático y estratégico que desarrollara y concretara esta idea a nivel territorial, le restaba buena parte de sus potencialidades y , en demasiados municipios, se convertía en una "marca" vacía. Así, a lo largo de la década de los 90, tanto desde el Ayuntamiento de Barcelona, como de manera muy especial, desde la Diputación de la Provincia Barcelona, se fue debatiendo la posibilidad de una herramienta metodológica en forma de plan estratégico (muy en auge en la época) que pudiera conducir a los municipios a la implementación y la operacionalización de la idea de las Ciudades Educadoras. Veamos los tres actores que confluyeron para construir el impulso a los PEC en Cataluña .

El primer pilar: la Diputación de Barcelona

Los primeros grandes pilares teóricos y prácticos sobre el que se asentaron los PEC en Cataluña fueron las reflexiones y los documentos de la Diputación de Barcelona²⁴. En estos textos, podemos encontrar tres ideas clave para los primeros PEC. En primer lugar se desarrolla una idea más operativa de la filosofía de las ciudades educadoras enmarcando esta propuesta dentro del paradigma del "territorio educativo". Este paradigma, como hemos visto con las aportaciones de Trilla, entiende la ciudad a la vez como contenedor de recursos educativos, como contenido educativo y como agente en este campo. En segundo término, se decía que los PEC debían ser herramientas tanto estratégicas (planificadoras) como participativas para llegar al ideal de la Ciudad Educadora. Finalmente, en tercer lugar, en estos documentos se enumeran elementos organizativos y metodológicos para construir una propuesta operativa para los municipios sobre qué es un PEC y como estructurarlo y desarrollarlo.

El segundo pilar: los documentos preparatorios de los PEC de las ciudades de Barcelona y Sabadell

El segundo de los grandes pilares sobre el que se asienta el desarrollo de los primeros PEC es el trabajo que, desde los Ayuntamientos de Barcelona y de Sabadell, se realiza para preparar su propio Proyecto Educativo de Ciudad y que queda plasmado, en caso de Barcelona, en los dos volúmenes llamados "*Por una ciudad comprometida con la educación*"²⁵ y en Sabadell en el documento de síntesis de los trabajos previos al mismo (1999). En cuanto a los dos volúmenes de Barcelona estos textos fueron, sin duda, uno de los grandes pilares sobre el que se asentaron todos los PEC de finales de los años 90 y la primera mitad de los 2000.

El libro arranca con un primer texto de Joan Subirats²⁶ intentando situar los vínculos entre educación y territorio a partir del siguiente esquema analítico: la sociedad se ha transformado en profundidad en multitud de ámbitos y espacios; esto resitúa a la educación en un sentido amplio como un eje transversal de todas las políticas y actuaciones municipales y que se dan en el municipio; para que esto se pueda dar de manera coherente, se requiere una planificación, coordinación y transformación educativa. Y este proceso hay que hacerlo con todos los espacios y agentes, empezando por la escuela y teniendo en cuenta todas las etapas vitales humanas. En cuanto a

²⁴ Diputación de Barcelona, 1998 y 1999.

²⁵ Ayuntamiento de Barcelona , 1999. Subirats 1999.

²⁶ Ayuntamiento de Barcelona , 1999.

Sabadell, desde 1997 y hasta 1999, realizan un ciclo de conferencias con el fin de enmarcar los conceptos y las ideas clave del proyecto. Estas conferencias, más el trabajo de los 11 grupos que elaboran el diagnóstico del PEC, forman parte del Documento de síntesis que sirvió de punto de arranque del segundo Proyecto Educativo de Ciudad de Cataluña y que se propone en términos muy parecido a los documentos de Barcelona .

La primera guía metodológica de los PEC de la Diputación de Barcelona

El tercero de los grandes pilares sobre el que se asentaron los primeros PEC de finales de los 90 y principios de los 2000 fue la guía metodológica elaborada por Joan Domènech para la Diputación de Barcelona en 1999. A esta primera guía metodológica de los PEC, le seguirán hasta el momento dos más, y tiene su origen en el trabajo que en Santa Coloma de Gramanet (Barcelona), hicieron alrededor de los vínculos entre ciudad y educación a partir del curso 1996-1997. Este trabajo se concreta en la voluntad de sistematizar el camino que debía llevar a la población a ser una Ciudad Educadora y que, como ya había propuesto Jaume Trilla²⁷, debía comenzar por un diagnóstico: el mapa educativo de la ciudad. Este mapa incorpora tanto un mapa educativo y de recursos formativos de la ciudad; como un estudio de los usos que la población infantil y adolescente hace de estos recursos; también el análisis de las carencias y necesidades del territorio; así como, finalmente, una propuesta de consenso en torno a las actuaciones que, ante el diagnóstico resultante del mapa, hay que emprender.

Así, en el ámbito metodológico de los PEC, podemos ver dos tendencias en función del "origen" de los mismos. Así, el PEC de Barcelona empieza muy marcado por el desarrollo del Plan Estratégico que se estaba llevando a cabo en la ciudad desde mediados de los años 90. Esto hace que su metodología sea muy cercana a la que los planes estratégicos proponían y que, de hecho, cuando algunos años más tarde sea evaluado su PEC, se haga en base a la definición de "planes estratégicos educativos o de educación"²⁸. Pero esta aproximación no era la única. Si la "fuente metodológica" era Barcelona, el referente de los primeros PEC estaba focalizado en los planes estratégicos, la planificación estratégica, el rol clave del gobierno municipal y el desarrollo local²⁹. Es decir, el PEC se definía³⁰:

"Como un proyecto que sitúa la educación como eje estratégico y faro del desarrollo de la ciudad. Como plan estratégico, debe ayudar a determinar las necesidades educativas de la ciudad y proyectar y priorizar líneas de actuación para un futuro inmediato"

Contrariamente, si el referente era la Diputación de Barcelona y su primera guía metodológica, los elementos participativos, transformadores, asociativos, comunitarios e incluso escolares eran los que se acentuaban por encima de las dimensiones estratégicas y de gobierno local a pesar no olvidarlas. En palabras de Bosch³¹:

"Los PEC se basan en un concepto de educación como herramienta transformadora de la realidad y la participación como metodología idónea para la elaboración y el desarrollo de los mismos"

²⁷ Trilla 1993 y 1999

²⁸ Blanco y Gomà 2002; Jaumandreu y Badosa 2002.

²⁹ Civis, 2005.

³⁰ Badosa y Jaumandreu 2002: 191

³¹ Bosch 1999:63

O en palabras de César Coll³²:

"El PEC tiene una visión progresista de la educación. Es de naturaleza participativa. Entiende la educación en un sentido amplio que engloba y supera el ámbito estricto de la educación escolar. Y se muestra como un intento de repensar a fondo las funciones de la educación de finales de siglo XX".

De hecho, en nuestra opinión, esta "tensión" en la génesis de los PEC entre una orientación más vinculada a la planificación estratégica, el gobierno local y la educación como eje del desarrollo local; y otra más focalizada en la participación, la transformación, los agentes comunitarios y el vínculo entre las educaciones formales y no formales, ha estado presente a lo largo de estos 15 años de PEC en Cataluña. Una doble interpretación de los PEC que, en nuestra opinión, podría responder, además de las diferencias entre las entidades promotoras, a los ámbitos académicos de origen de las principales personas referentes en cada ámbito. Así, mientras que la mirada más estratégica provenía de ámbitos de la gestión pública y la ciencia política, la perspectiva más participativa y educativa, provenía de ámbitos académicos ligados a la pedagogía. En términos generales, si evaluamos su evolución, especialmente a partir de las guías metodológicas de la Diputación y también del proceso seguido por el PEC de Barcelona, podemos ver una tendencia histórica mayoritaria que avanza desde lo estratégico hacia lo participativo. Intentando corregir las críticas a los planes estratégicos en tanto que tecnocráticos, poco participativos, etc., que ya desde finales de los años 90 se hacían, por ejemplo por parte de Jordi Borja y Manuel Castells, desde posiciones del urbanismo progresista.³³

Los PEC de primera generación (1998-2004): análisis y evaluación de los PEC estratégicos y experimentales

Si ponemos como fecha de inicio de la segunda generación de PEC la publicación de la segunda guía metodológica por parte de la Diputación de Barcelona³⁴, podemos decir que lo que marcó la quincena de PEC iniciados en Cataluña entre 1998 y 2004 fue su carácter abierto, experimental y estratégico. Con una gran diversidad de apuestas metodológicas, y de acciones realizadas, estos PEC tuvieron una gran capacidad de iniciativa y de exploración a la vez que dificultades en su consolidación. En este apartado pretendemos analizar y evaluar la primera generación de PEC y cómo influyeron en la segunda propuesta metodológica de la Diputación de Barcelona en 2005.

PEC de primera generación: análisis y evaluación

Siguiendo el esquema de análisis de políticas públicas propuesto por Subirats et al.³⁵, podemos decir que, mientras las Ciudades Educadoras habían logrado poner la educación como "problema público" en la agenda del mundo local, los primeros PEC (1998-2004), con una mirada más estratégica o bien más participativa, consiguieron que el mundo local diseñara programas de actuación político-administrativa a partir de

³² Coll 1998:87

³³ Borja y Castells 1998

³⁴ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005.

³⁵ Subirats, Collet y Sánchez, 2009.

acuerdos entre el gobierno local y otros agentes educativos y sociales del municipio. Es decir, consiguieron dar un segundo paso hacia el logro de la Ciudad Educadora: pensar, plantear, diseñar y (en algunos casos) implementar acciones para llegar a ese ideal.

Así, hay que reconocer el trabajo de la primera quincena de PEC que entre 1998 y 2004 nacieron y crecieron en Cataluña a la hora de consolidar la educación en la agenda local y promover procesos de debate y consenso en torno a qué ciudad y qué educación se quería. Para su desarrollo, siguieron un esquema metodológico bastante compartido con cuatro fases: diagnóstico de la realidad educativa de la ciudad; priorización de las actuaciones para su mejora; implementación de las acciones priorizadas; evaluación de las acciones y nueva diagnosis. Las diferencias radicaron en la concreción del "talante" de cada PEC: más estratégico o más participativo; más centrado en las acciones o más procesual; más centrado en lo escolar o en lo "social"; con una visión del territorio sólo como "escenario" o como agente; etc.

Después de su implementación entre 1998 y 2004, los análisis de estos primeros PEC realizadas, por ejemplo, por Blanco y Gomà³⁶ los evaluaban como: moderados en su capacidad para generar participación; limitados en su transversalidad; potentes en su dimensión conceptual; moderados en su impulso de redes y de capital social y, finalmente, bajos en sus impactos sustantivos, es decir, en su capacidad de generar actuaciones educativas.

Una evaluación similar surgía del trabajo de Collet y González³⁷, en el que se acuñaba el concepto de "PEC de primera generación" para referirse a los que se habían realizado hasta el 2004 y proponía el concepto de "segunda generación" para los posteriores. En esta evaluación también se hacía hincapié sobre muchos de los aspectos positivos ya destacados por Blanco y Gomà en los PEC de primera generación, pero se detectaban cuatro elementos a mejorar.

En primer término, la necesidad de avanzar de unos PEC con "momentos participativos" a un PEC entendido como "proceso participativo global". En segundo lugar, se destacaba que todavía eran proyectos demasiado "del ayuntamiento" (incluso en algunos casos demasiado de un solo partido y/o concejal/a) y que su control y poder sobre el mismo era excesivo. En la misma línea, se destacaban las dificultades por parte de los entes locales de potenciar redes y proyectos "fuera" de su alcance y "control". En tercer lugar, Collet y González evaluaban una baja transversalidad de los PEC a nivel de ayuntamiento. De hecho, los PEC solían ser un "proyecto de la concejalía de educación" con pocas implicaciones de otras concejalías o alcaldía. En cuarto lugar, finalmente, se volvía a hacer especial hincapié en el tema de los impactos sustantivos: los PEC de primera generación fueron bastante limitados a la hora de conseguir implementar acciones y políticas educativas concretas.

Hasta aquel momento, las acciones de los PEC fueron sobretodo significativas en relación a seis ámbitos³⁸: mejora de los resultados académicos con acciones de apoyo escolar; proyectos contra la exclusión social - pobreza infantil; mejora de la educación de adultos y educación permanente; ampliación de la oferta deportiva para todas las edades, especialmente niños y jóvenes; proyectos de educación ambiental; y debates

³⁶ Blanco y Gomà, 2002: 39.

³⁷ Collet y González, 2004.

³⁸ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005:30.

sobre los valores de la ciudad y campañas a favor de valores cívicos. Hay que decir que, en relación a la propuesta inicial de Ciudad Educadora y de PEC, se realizaron más "actividades educativas" de duración limitada, que procesos para que diferentes ámbitos de la ciudad tomaran conciencia de su "dimensión educativa" y modificaran sus propuestas, acciones o planteamientos para adecuarlos a un modelo de ciudad inclusiva y participativa. Seguramente, este planteamiento más vinculado a "actividades puntuales" que no a "procesos de concienciación y participación", contribuyó a que sólo cinco de la quincena de PEC emprendidos a lo largo de los años 1998 - 2004, estuvieran activos dos años después de su inicio.

Finalmente, la tercera gran evaluación de los PEC de primera generación (1998-2004) la realizó la Diputación de Barcelona³⁹ antes de proponer una nueva metodología para los mismos. Al respecto, se evaluaron los PEC existentes y finalizados en términos de puntos fuertes y débiles. En cuanto a los *puntos fuertes* se pudo ver que los PEC⁴⁰:

- a) A través del debate y la visibilización de la educación, contribuyeron a ponerla en la agenda local desde un discurso innovador y potente .
- b) Los PEC fueron orientadores de las diferentes políticas educativas del municipio. Y a la vez, generadores de nuevos proyectos en el ámbito educativo bajo su impulso.
- c) En algunos casos, más entidades, personas y en determinados municipios, otras áreas del ayuntamiento, fueron más conscientes de su "dimensión educativa".
- d) Los PEC abrieron una línea de coordinación entre la escuela y el entorno que otros proyectos como los futuros Planes Educativos de Entorno (parecidos a la iniciativa de la "Escuela ciudadana" de América Latina) aprovecharon y promovieron.
- e) Contribuyeron a crear y/o reforzar redes educativas en los municipios. Y, en algunos casos, fueron la semilla de otros procesos y/o proyectos en el marco de nuevos vínculos construidos a partir del PEC .

En cuanto a los *puntos débiles*, en la guía metodológica de los PEC de 2005⁴¹ se destacaba que:

- a) En algunos casos, había habido ciertas dinámicas dominadas por el partidismo y el tacticismo político, que habían socavado potencialidades, credibilidad y sostenibilidad al PEC.
- b) Las dificultades para realizar diagnósticos a la vez rigurosos, participativos y realmente orientadores de las políticas educativas del municipio fueron significativas. Los riesgos del PEC tecnocrático (dominado por los técnicos), del PEC "cerrado" (centrado en el ayuntamiento) pero también del PEC "erróneamente participativo" (colapsando a la ciudadanía y entidades con decenas de convocatorias), se hicieron presentes en diferentes territorios.

³⁹ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005.

⁴⁰ Alegre et al. , 2007.

⁴¹ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005.

c) En algunos municipios, después de meses o incluso años de proyecto, el PEC no había logrado impactos sustantivos (acciones, políticas...). En general, por falta de dedicación de recursos; por falta de voluntades políticas, sociales y educativas; o por una mala planificación y gestión del propio PEC.

d) La transversalidad de la educación, es decir, el proceso de toma de consciencia de la dimensión educativa de la cultura, del deporte, del urbanismo, etc., fue un discurso tan reivindicado en los PEC como poco practicado dentro y fuera del ayuntamiento. También hubo dificultades para involucrar otros niveles administrativos a la propuesta.

e) Se constató que, como en muchos procesos participativos, hubo grandes dificultades para llegar a la población "no organizada" y en muchos municipios se dio, sobretodo, la "participación de los de siempre". Estas dificultades para construir un PEC realmente participado y participativo, redujeron mucho las potencialidades del PEC a la hora de construir capital social. Entendido tanto en un sentido de facilitar los propios objetivos a través de la confianza y los vínculos que proporciona la red⁴²; como en un sentido de cooperación entre los miembros de la red que genera expectativas mutuas positivas y normas de reciprocidad⁴³.

f) El tamaño del municipio ya aparecía como una variable a tener muy en cuenta y que se ha venido confirmando como un elemento clave en el desarrollo de los PEC hasta la actualidad. Ya se vio entonces que los municipios de más de 50.000 habitantes y especialmente los mayores de 100.000 habitantes (con la excepción de Barcelona), tenían dificultades tanto para construir un mapa educativo de la ciudad (diagnóstico); como para conseguir una participación heterogénea en cuanto a colectivos, barrios y personas diversas. Así mismo, y por razones distintas, los municipios menores de 5.000 tenían importantes dificultades para la sostenibilidad de sus PEC, a causa de la falta de estructura técnica que los pudiera sostener.

Ante estas dificultades y riesgos, y a pesar de los avances y logros obtenidos por los PEC de primera generación, podemos decir que la publicación de la segunda guía metodológica de la Diputación de Barcelona en 2005⁴⁴, marca la vez un nuevo impulso y una nueva apuesta por los PEC en una clave más participativa.

Los PEC de segunda generación (2005-2009): análisis y evaluación de los "PEC participativos"

En el año 2004 la Diputación de Barcelona trabaja con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) para construir una revisión metodológica de los PEC⁴⁵ y partiendo de esta, dar un nuevo impulso a estos proyectos en dos líneas. En primer lugar, ofreciendo su metodología y su equipo técnico a todos los municipios que quisieran poner en marcha un PEC en esta provincia. Y en segundo lugar, ese impulso se dio gracias al apoyo económico a las diagnosis que, a través de diferentes empresas y cooperativas, se llevó a término en diferentes entes locales. De los, aproximadamente 70 municipios catalanes que a lo largo de estos 15 años han estado en algún momento en

⁴² Coleman, 1988.

⁴³ Putman, 1993 y 2000.

⁴⁴ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005.

⁴⁵ IGOP - Diputación de Barcelona, 2005.

un proceso PEC, más de la mitad iniciaron su proyecto entre los años 2005 y 2009, situándose así, en la segunda generación de PEC. Unos Proyectos Educativos de Ciudad que, tras una primera fase de experimentación con los planes estratégicos como referentes, avanzaron hacia una fase de consolidación con la participación como nuevo eje central.

PEC de segunda generación: análisis y evaluación

La guía metodológica de 2005 toma el esqueleto básico de la primera de 1998, pero amplía, estructura y sistematiza muchos de los aprendizajes realizados. En primer lugar, se proponía a los municipios que construyeran un diagnóstico a partir de cuatro mapas: de estructura social y desigualdades del mismo; mapa escolar del territorio; mapa de recursos educativos en un sentido muy amplio (equipamientos, entidades, clubs deportivos...); y un mapa que recogiera las diferentes visiones subjetivas sobre la educación que había en la ciudad. La elaboración de esos mapas debía hacerse de forma participativa, especialmente el de las visiones, intentando recoger la mayor diversidad de aportaciones. Además, no sólo se pretendían usar los mapas como fuente informativa a la hora de decidir qué actuaciones había que realizar, sino también, para concienciar al ayuntamiento y a la ciudadanía de que ya "hay mucha educación" en su territorio tanto a nivel de ayuntamiento como de sociedad civil. Y que eso es un gran activo del pueblo o ciudad del que muchas veces no se es consciente y no se trabaja, como ya se apuntaba en la Carta de Ciudades Educadoras.

Como decíamos, la metodología PEC de 2005 buscaba explícitamente que este fuera lo más participativo y consensuado posible, con la idea central que sólo un PEC participativo podía conseguir generar acciones, impactos, cambios e innovaciones. Así, se abandonaba la centralidad estratégica y los PEC de segunda generación se focalizan en los ejes de participación, comunidad, territorio y capital social. Desde esa perspectiva se pusieron en marcha más de una treintena de PEC entre 2005 y 2009 en todo el territorio catalán que podemos evaluar, siguiendo publicaciones anteriores⁴⁶, en los siguientes términos:

a) Acciones y propuestas. El tipo de acciones de los PEC durante este período se diversificaron en relación con los anteriores. Por un lado, se impulsaron "actuaciones educativas más o menos puntuales" como en los PEC precedentes en relación a la mejora de los resultados académicos con acciones de apoyo escolar, lucha contra el absentismo, transición escuela - trabajo, etc.; acciones de ampliación de la oferta de la educación de adultos y educación permanente; trabajo de valores como el esfuerzo, el civismo, la solidaridad, etc. Los resultados en éste ámbito fueron desiguales en cuanto a impactos, participación y duración. A la vez que, en otros municipios se detectan acciones más relacionadas con la perspectiva inicial de las Ciudades Educadoras y los PEC, es decir, procesos para concienciar de la dimensión educativa de colectivos y territorios de la ciudad.

Es decir, se iniciaron procesos para "educacionalizar" por ejemplo, el mundo del deporte. Así, de lo que se trataba, no era tanto "hacer cosas", como construir un proceso participativo *con* la gente que ya educa en un ámbito concreto como el deporte, los

⁴⁶ Alegre et al., 2007; Subirats, Collet y Sánchez, 2009.

medios de comunicación locales, las familias, la cultura, los comedores escolares, las asociaciones de vecinos, etc. en el que sean conscientes que están educando todo el tiempo y en todos los actos, momentos, espacios... Y propongan acciones para educar mejor. A pesar que no fueron muchos los municipios que trabajaron desde ésta perspectiva, creemos que es interesante destacarlos por el hecho de recoger la perspectiva original de la Ciudad Educadora: trabajar de manera participativa con los agentes del territorio y tener como objetivo, a través de "educacionalizar" la ciudad, y "territorializar" la educación, su propia transformación.

b) *Se observan dificultades con el liderazgo político.* Se identificó cada vez con mayor claridad que el éxito de los PEC tanto a nivel de continuidad como de generación de acciones con impactos sustantivos y relacionales, tenía mucho que ver con un liderazgo político implicado, bien situado dentro del organigrama municipal, con tiempo para dedicar al proyecto, ganas de trabajar con la ciudadanía y voluntad política de priorizarlo. Unos requisitos que no siempre se dieron en los procesos de desarrollo de los PEC.

c) *Dificultades con las oficinas técnicas.* A menudo en el mundo local, en el marco de su endémica infrafinanciación en España, se acabó situando las tareas de las oficinas técnicas de los PEC en personas y, sobretodo, en dedicaciones y cargas de trabajo poco pertinentes. Esto imposibilitó un liderazgo técnico adecuado.

d) *Dificultades con la participación.* A pesar de la apuesta por la participación, este tema siguió teniendo unos resultados bastante discretos. Tanto en su extensión como intensidad, la evaluación de los PEC reflejó las dificultades que estos tienen a la hora de convertirse en proyectos realmente participados. Algo que, sin duda, merma sus potencialidades transformadoras.

e) En este sentido, el *tamaño del municipio* sigue siendo una variable clave, por ejemplo, a la hora de evaluar la participación en la diagnosis. En los municipios pequeños y medianos (entre 5.000 y 50.000 habitantes) los elementos participativos eran, cuantitativa y cualitativamente, de una extensión y una calidad apreciable. Pero son los municipios grandes (de más de 50.000 habitantes) y especialmente en los muy grandes (más de 100.000 habitantes), en los que la participación en las diferentes fases del PEC, se había hecho muy complicada y en determinados casos, llegó a colapsar el proceso y el mismo proyecto.

f) *Uno de los problemas endémicos de los PEC son las dificultades para su continuidad.* El tema de la sostenibilidad en el tiempo de la participación, de las acciones, del propio proyecto, etc. emergía como uno de los grandes retos de este (y otros) proyectos participativos. Así, y a pesar de algunas notables excepciones como Barcelona, la realidad es que la vida media de los PEC se fue situando entre los 3 y los 4 años. Muchos de ellos iniciaron los procesos con mucha fuerza, pero una vez se habían hecho dos o tres ciclos de diagnosis - priorización de líneas de trabajo - implementación - evaluación, el proyecto quedaba en *stand by* o simplemente desaparecía. Ante esta realidad, la Diputación de Barcelona constituyó la "Red de Municipios Comprometidos con el PEC", que quiere convertirse en un espacio de apoyo mutuo entre municipios para continuar los proyectos, además de ser un espacio de encuentro, intercambio y aprendizaje mutuo.

g) *La transversalidad educativa* entre concejalías y entidades, a pesar de los avances, se constató como limitada. Asimismo, se empiezan a ver municipios que, incluso desde alcaldía hacía un discurso en el que la educación se situaba como eje transversal y prioritario de la política municipal. Así pues, a pesar de las dificultades, hay algunos PEC que han conseguido situar la educación no sólo como un ámbito más de la ciudad con sus proyectos, actuaciones y evaluaciones, sino también como un eje transversal que debe dialogar con otros ámbitos como la cultura, el deporte, los servicios sociales o la sanidad.

h) *Temas pendientes*. No deja de ser interesante comprobar cómo sigue habiendo algunos temas que no se abordan en (casi) ninguno de los PEC. Elementos como la relación entre desigualdades y educación; o el vínculo entre el urbanismo y la formación de un modelo de ciudadano/a; el conflicto social; los impuestos y su dimensión educativa en relación, por ejemplo, al medio ambiente; etc. no se acostumbran a trabajar en los procesos de los PEC analizados.

Hay que destacar que, a pesar de los elementos a mejorar ya señalados, el proceso de consolidación de los PEC lo largo de los años 2005-2009 puede considerarse como positivo en diferentes sentidos: mayor énfasis en los procesos; experiencias innovadoras de "educacionalizar" la ciudad y no sólo realizar actuaciones; municipios con dinámicas sostenibles a lo largo del tiempo; etc. Y ello ha sido posible en buena parte, según nuestra evaluación, por su mayor apuesta participativa en todas las fases y ámbitos. Sin embargo, los elementos a mejorar eran todavía significativos. En 2008-2009 se encargó una tercera y, de momento, última guía metodológica de los PEC que se basa en los conceptos del trabajo educativo en red, empoderamiento y sostenibilidad de los procesos y los resultados.

Los PEC de tercera generación (2009 - ...): trabajo educativo en red, empoderamiento y sostenibilidad

En 2005 aparecieron los Planes Educativos de Entorno (PEE) de la Generalitat de Cataluña. Eran proyectos que, en la línea de "Escuela Ciudadana" en América Latina, querían conectar la escuela con las familias y la comunidad con el objetivo del éxito educativo y escolar de todo el alumnado. Metodológicamente los PEE apostaban por un vínculo fuerte entre centros educativos, familias y entorno se propusieron con una dotación económica altamente significativa entre 2005 y 2008 (en clara caída desde entonces). A pesar que los PEE venían de la Generalitat y los PEC eran municipales - Diputación de Barcelona, la cercanía de sus contenidos temáticos y sobre todo, el hecho que los PEE tuvieran una buena dotación económica puso contra las cuerdas a los PEC.

La pregunta era obvia para los municipios: ¿vale la pena seguir apostando por los PEC cuando los Planes Educativos de Entorno (PEE) nos permiten articular dinámica comunitarias bastante similares, nos permite conectar el territorio con las escuelas, institutos de secundaria y familias, y algo especialmente importante en un ámbito mal financiado como el municipal, aporta importantes recursos económicos? Más de un municipio, ante esta disyuntiva, apostó por PEE en contra del PEC por estos y quizás otros motivos. Así pues, los PEE se convirtieron, *de facto* y como mínimo durante cinco años (2005-2010), en una competencia a los Proyectos Educativos de Ciudad. A pesar de sus similitudes en ámbito, objetivos y metodología.

A raíz de la nueva situación, se establecieron tres escenarios. Uno en el que había o Planes Educativos de Entorno o PEC y ese proyecto actuaba de articulador de la educación en el territorio; otro escenario en el cual coexistían los dos proyectos y ambos actuaban en paralelo sin demasiadas conexiones reales; y finalmente, situaciones en las que los dos proyectos presentes encajaban sus estructuras y actuaciones sobre el territorio de manera más o menos armoniosa. En estos municipios, los desajustes entre los dos proyectos, se fueron resolviendo por dos vías. En primer lugar, los documentos de los PEE fueron incorporando con el tiempo la necesidad de un encaje organizativo y en el plano de las acciones entre PEE y PEC. Además, los PEE incorporaron el trabajo educativo en red como el gran objetivo de los mismos. Paralelamente, la tercera guía metodológica de 2009 de los PEC⁴⁷ también hacía una propuesta explícita, a nivel conceptual y metodológico, de encaje entre los dos proyectos, además de incorporar el trabajo educativo en red como modelo de trabajo también para los PEC.

Los PEC de tercera generación: Trabajo en red, empoderamiento y sostenibilidad territorial

La guía metodológica de 2009 aparecía con la voluntad de incorporar los aprendizajes realizados a lo largo de los últimos 5 años (2005 - 2009) en el desarrollo de los PEC y de buscar un encaje global con los PEE. Después de un trabajo de campo bastante exhaustivo, se vio la necesidad de reforzar tres grandes ejes que se plasmaron en la guía metodológica⁴⁸. En primer lugar, se propuso una perspectiva teórica en la que cada PEC tenía su propia especificidad. Es decir, se optaba por la singularización de cada PEC en función de sus realidades sociales, educativas, territoriales.... con el objetivo de hacerlo realmente significativo y útil en su contexto. En segundo lugar, se realizó una clara apuesta por el trabajo educativo en red como forma organizativa y al mismo tiempo como ideal sustantivo⁴⁹: para educar en nuestra sociedad es necesario un cambio cultural que conecte todos los espacios y agentes educativos del territorio alrededor de un proyecto participado y compartido.

Desde la filosofía del trabajo educativo en red, la educación representa un asunto colectivo (que no quiere decir sólo de los poderes públicos) y como tal debe ser tratada y abordada. Con el trasfondo teórico del concepto de *governance*⁵⁰, es decir, del gobierno en red, horizontal, que acepta y trabaja los conflictos y la complejidad, etc., el trabajo en red fue la apuesta de los PEC y de los PEE para avanzar conjuntamente hacia un proyecto educativo compartido con y entre todos los agentes del territorio. Partiendo del (re)conocimiento de todos los agentes y avanzando hacia dinámicas cooperativas, de proyecto educativo compartido y de aprendizaje mutuo los miembros de la red⁵¹. Como se pone de manifiesto en la guía metodológica de los PEC 2009, el trabajo en red se entiende como la palanca para avanzar desde un modelo de PEC (sólo) participativo, a un modelo de PEC que, a través de la participación, empodere a las personas y los

⁴⁷ Subirats, Collet y Sánchez, 2009.

⁴⁸ Subirats, Collet y Sánchez, 2009.

⁴⁹ Subirats y Albaigés, 2006; Collet, 2009a y 2009b; Díaz et al., 2010; Gordó, 2010; Longás y Civis, 2010; etc.

⁵⁰ Blanco y Gomà, 2002.

⁵¹ Collet, 2009a.

colectivos que educan. Entendiendo empoderamiento⁵², como el proceso por el cual, las personas, organizaciones y comunidades adquieren control y dominio de sus vidas.

En este caso, el control, el dominio y el sentido de sus educaciones. Así, no se trataba tanto de que la gente "participase" en el PEC de una forma puntual y en un proceso ya estructurado, como que el PEC acabase siendo una herramienta de construcción progresiva de un proyecto educativo compartido, consensuado y con sentido, entre los diferentes ámbitos socioeducativos que coexisten en el territorio (deportes, ocio, familias, escuelas, cultura, , etc.). Y partiendo de ese proyecto común, se pudieran realizar acciones que transformen la educación en el territorio. Ese proceso también se produce a través de la toma de conciencia de la dimensión educativa de todos esos ámbitos y agentes; de la explicitación de sus tareas y su dimensión educativa y el apoyo mutuo a los mismos para que, autónomamente, sigan con sus actuaciones pero ahora, en el marco de un proyecto educativo global del territorio.

Es precisamente esta idea de empoderamiento y de trabajo en red, la que nos lleva a la tercera de las grandes innovaciones conceptuales de la guía de los PEC 2008: la sostenibilidad. Como hemos visto, una de las principales dificultades de los PEC era su baja continuidad temporal. Así, y especialmente en un contexto de profunda crisis de modelo económico y social como el actual, había que tener muy en cuenta los elementos de sostenibilidad. Por tanto, en la tercera guía metodológica se propone que toda la organización, las actuaciones y las propuestas-acciones del PEC estén pensadas desde el primer momento, para ser útiles, sostenibles y evaluadas a lo largo del tiempo.

Entendemos que serán necesarios algunos años de desarrollo de PEC contruidos desde la perspectiva de la tercera generación para evaluar los progresos y los límites, los logros y las dificultades de los mismos. Dado el contexto general de crisis, pocas cosas podemos decir de lo ocurrido en estos últimos cinco años (2009-2014). La constatación primordial es que, con el gran contexto retractor y aulimitativo de la situación económica de las finanzas públicas en general y de las locales en particular, el número de nuevos PEC en Cataluña ha sido muy bajo. La administración local, bastante endeudada en términos generales y privada de muchas de sus fuentes de ingresos procedentes de la construcción, ha optado o bien por mantener las actuaciones y proyectos que ya se realizaban; o bien por dejar de hacer una parte de ellos; o, en el mejor de los casos, por buscar herramientas más sencillas que los PEC para organizar la política educativa local. Así, y dados los pocos casos registrados, no resulta fácil poder evaluar hoy por hoy los PEC de "tercera generación".

Conclusiones

En este artículo hemos querido hacer un breve repaso a los Proyectos Educativos de Ciudad que se han desarrollado en Cataluña en los últimos 15 años. Unos proyectos que partían de las críticas realizadas al sistema educativo a lo largo de las décadas de los 60 y 70 y de la propuesta de "Ciudad Educadora". Entendida esta como una apuesta alternativa a una escuela reproductora de desigualdades y uniformizadora, y que fue propuesta por Edgar Faure en 1973, articulada en el Congreso de Barcelona de 1990 y desarrollada en el marco de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras desde

⁵² Musitu y Buelga, 2004.

entonces. Después de unos años de la propuesta de "Ciudades educadoras", Barcelona y Sabadell en 1998, decidieron dar un paso más y impulsaron los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) como estrategias para implementar esa filosofía de toma de consciencia que todos los tiempos, espacios y personas educan y son educadas. En el continente Americano, otras iniciativas parecidas querían dar respuesta a la misma necesidad de repensar la educación en un sentido amplio y con fuertes vínculos con el territorio. Concretando ese envite en proyectos como *Citizenship Schools* o "*Escuela ciudadana*".

A lo largo de 15 años, podemos decir que los PEC han venido marcados por "tres grandes olas" en su voluntad de organizar el trabajo en los municipios para avanzar hacia el ideal de la Ciudad Educadora. La primera de las "generaciones" de los PEC estuvo marcada por los planes estratégicos y por la necesidad de operacionalizar un concepto a la vez tan potente y tan abstracto como el de la Ciudad Educadora. La segunda generación tuvo como eje central la participación. Era necesario que los PEC, además de ser estratégicos, construyeran un proceso participativo lo más amplio posible, desde el mismo momento del diagnóstico hasta la implementación del plan de acción y la evaluación. Finalmente, la tercera ola, está marcada desde 2009 por la apuesta por un territorio educativo articulado en red, que empodera personas y comunidades y que avanza de forma sostenible en el marco de un proyecto compartido.

La última generación de PEC tendrá que ser evaluada para conocer su desarrollo, sus aciertos y límites cuando más municipios puedan y quieran desarrollarlos. Precisamente las evaluaciones de las distintas olas de los PEC realizadas hasta el momento, los sitúan como herramientas con grandes potenciales teóricos, pero con dificultades concretas para conseguir tanto acciones educativas nuevas, como relaciones y dinámicas distintas en el ámbito de la educación municipal, como en relación a su sostenibilidad. Podemos decir, como resumen, que los PEC parecen ser buenas herramientas para "educacionalizar el territorio" y para "territorializar la educación" pero su potencial todavía está por desplegar. Habrá que evaluar en el futuro si las apuestas por el trabajo en red, el empoderamiento y la sostenibilidad de la tercera propuesta metodológica facilitan esa concreción y esa generación de impactos sustantivos y relacionales esperados.

Pensando en el futuro, el gran cambio tecnológico que atraviesa y condiciona todos los ámbitos vitales en nuestras sociedades, tendrá consecuencias muy significativas también en la articulación, la vivencia y las dinámicas educativas. Es bastante evidente que Internet y todo lo que lleva incorporado (MOOCs, campus y plataformas virtuales, cursos y formación online, wikipedia, etc.), golpea con fuerza todos los espacios de intermediación que no aportan un valor específico⁵³. Entre ellos, muchos espacios de educación formal y no formal. Pero es también cierto que la escuela y el conjunto de instituciones, momentos y espacios educativos son más relevantes que nunca para que cualquier persona pueda seguir el trepidante ritmo de los cambios contemporáneos. Sin olvidar, como decía Freire, que la educación es la llave de la transformación social. En este sentido, el debate sobre educación y comunidad, educación y territorio, educación y ciudad, es un debate más actual y necesario que nunca, si se sabe articular desde y con los diferentes cambios sociales, económicos y tecnológicos que cada día nos afectan. Unos cambios que nos obligan a repensar y resituar los retos para la democracia y la igualdad que de ellos se derivan. Creemos por tanto, que a pesar de la enorme

⁵³ Subirats, 2011.

complejidad del momento, o precisamente por eso, la respuesta educativa y social desde el territorio, la red, el empoderamiento, la sostenibilidad y la evaluación que proponen los PEC puede ser un camino interesante a la hora de construir una "ciudad educadora" y una "educación territorializada" a lo largo del ciclo vital, equitativa e inclusiva para todo el mundo.

Bibliografía

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *La ciutat educa. I Congrés internacional de ciutats educadores*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Per una ciutat compromesa amb l'educació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1999.

ALEGRE, Miquel Àngel; COLLET, Jordi; SUBIRATS, Joan; BERTRAN, Roser; BOSCH, Carme.; ROIG, Montserrat; TORRA, Rosa. *Els projectes educatius de ciutat de segona generació*. IN: AAVV. *Observatori de polítiques educatives locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

ASSOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS. *Educación y vida urbana: 20 años de ciudades educadoras*. Madrid: Santillana, 2008.

BADOSA, Jaume y JAUMANDREU, Gemma. *Los proyectos educativos de ciudad*. En: BLANCO y GOMÀ (coord.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel. 2002.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2003.

BORJA, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus. 1998.

BOSCH, Carme. *Projecte educatiu de ciutat*. En: TRILLA, Jaume et al., *Les ciutats que s'eduquen*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris: Minuit, 1964.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minuit, 1970.

CIVIS, Mireia. *Els Projectes Educatius de Ciutat com a praxi de desenvolupament comunitari de gènesi socioeducativa: anàlisi i interpretació de la dimensió socioeducativa i sociocomunitària en tres Projectes Educatius de Ciutat de Catalunya*. Tesis doctoral, 2005. [En línea] <http://tdx.cat/handle/10803/9237> [7 de abril de 2014]

COLEMAN, James. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 1988, vol. 94 (suplement), 95-120.

COLOM, Antoni (coord.) *Teorías e instituciones contemporáneas de la educación*. Barcelona: Ariel, 1997.

COLL, César. El proyecto educativo de ciudad: El futuro de la educación en Barcelona. En: *Cuadernos de pedagogía*, 269. 1998.

COLLET, Jordi. Treball educatiu en xarxa: una breu proposta conceptual A: *1r Congrés de Formació per al Treball en Xarxa a la Universitat*. 2009a. [En línea] www.fbofill.cat/trama/pdfs/congres/marc_conceptual_treball_xarxa-collet.pdf [2 de Abril de 2014]

COLLET, Jordi. Educació eficaç o educació intel·ligent: el treball en xarxa com a nova cultura educativa" *Guix. Elements d'acció educativa* 2009 b, vol 356-357, 71-91.

COLLET, Jordi; GONZÁLEZ, Sheila. *Els projectes educatius de ciutat de segona generació*. Barcelona: Fundació Nous Horitzons, 2004.

COOMBS, Philip. *The World Educational Crisis. A System Analyze*. Oxford: Oxford University Press, 1968.

DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ. *Els plans educatius d'Entorn: una resposta integral i comunitària*. Caixa d'Eines nº5. Barcelona: Departament d'Educació, 2005.

DIAZ, Jordi; CIVIS, Mireia; LONGÁS, Jordi; LOPEZ, Albert. The Study of Educative Network Organizations in the City of Barcelona: The Nou Barris District. *Knowledge society research* 2010, Vol. 1, 2, 26-37.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Pensar la ciutat des de l'educació. Document del seminari Projecte Educatiu de Ciutat*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1998.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Les ciutats s'eduquen*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

DOMÈNECH, Joan. *Guia per a l'elaboració d'un Projecte educatiu de ciutat*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1998.

DUBET, François. *Le déclin de l'institution*. Paris: Seuil, 2002.

DUBET, François. *Decadència de la institució escolar i conflictes entre principis*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2010.

FAURE, Edgar et al. *Apprendre à être. L'éducation du futur*. Paris: Fayard - UNESCO, 1973.

FREIRE, Paolo, *La educación como práctica de la libertad*. Madrid, Siglo XXI. 2009

GARCÍA, Francisco y DE ALBA, Nicolás. ¿Puede la escuela del siglo XXI educar a los ciudadanos y ciudadanas del siglo XXI? *Scripta Nova* Vol. XII, núm. 270 (122) 2008

GOIRÍA, Madalen. *La opción de educar en casa*. València: Tirant lo Blanch, 2014.

GORDÓ, Gené. *Centros educativos ¿Islas o nodos?. Los centros como organizaciones-red*. Barcelona: Graó, 2010.

GOODMAN, Paul. *The Community of Scholars*. New York: Random House, 1962.

IGOP - DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Els projectes educatius de ciutat. Anàlisi de l'experiència acumulada i nova proposta metodològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005.

JAUMANDREU, Gemma; BADOSA, Jaume. Los proyectos educativos de ciudad: la experiencia de Cornellà de Llobregat In: BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

JUDT, Tony. *Ill Fares the Land*. London: Penguin Press, 2010.

LONGÁS, Jordi; CIVÍS, Mireia (coords.) *Xarxes socioeducatives, treball en xarxa i transversalitat*. Barcelona, Blanquerna, 2010.

MCLUHAN, Marshall. *City As Classroom*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

MUSITU, Gonzalo; BUELGA, Sofía. Desarrollo Comunitario y Potenciación. In: MUSITU, Gonzalo et al. (Eds.) *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Barcelona, UOC, 2004.

PÉREZ, Patricia. ¿La ciudad puede llegar a ser educadora? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2005, Vol. 23, 127-140.

PUTNAM, Robert et al. *Making democracy works*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

PUTNAM, Robert. *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster, 2000.

REIMER, Everett. *School is dead*. London: Penguin, 1971.

SEIBOLD, Jorge. Escuela Ciudadana, Ciudad Educadora en la región metropolitana de Buenos Aires en el año del Bicentenario. En: AADD. Escuela ciudadana y ciudad educadora. Buenos Aires: OEI. 2011. <http://www.oei.org.ar/Foro1.pdf>

SUBIRATS, Joan. Educació i ciutat. Actors, percepcions i tendències. In: AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Per una ciutat compromesa amb l'educació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1999.

SUBIRATS, Joan. *Otra sociedad. ¿Otra política?. Del "no nos representan" a la democracia de lo común*, Barcelona: Icaria, 2011.

SUBIRATS, Joan; ALBAIGÉS, Bernat. *Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

SUBIRATS, Joan (Dir.); COLLET, Jordi (coord.); SÁNCHEZ, Elisabet. *Projectes Educatius de Ciutat: un procés permanent. Revisió metodològica 2008*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.

TORT, Antoni. Ivan Illich: la desescolarización o la educación sin escuela. In: TRILLA, Jaume (coord.) *El legado pedagógico del siglo XX para la escuela del siglo XXI*. Barcelona: Graó, 2001.

TRILLA, Jaume. *Otras educaciones: animación sociocultural, formación de adultos y ciudad educativa*. Barcelona: Anthophos, 1993.

TRILLA, Jaume. Un marc teòric: la idea de ciutat educadora. In: AAVV. *Les ciutats que s'eduquen*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

© Copyright: Jordi Collet-Sabé, 2016

© Copyright: Joan Subirats Humet, 2016

© Copyright *Scripta Nova*, 2016.

Ficha bibliográfica:

COLLET-SABÉ, Jordi; SUBIRATS HUMET, Joan. Educación y territorio: 15 años de Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) en Cataluña (España). Análisis, evaluación y perspectivas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de marzo de 2016, vol. XX, nº 532. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-532.pdf>>. ISSN: 1138-9788.