

Municipio, descentralización e intervención socioeducativa: Aproximación al marco legal italiano y español.

Eva López Soto / Pablo A. Meira Cartea
Universidad de Santiago

La transición democrática española abrió una etapa de búsqueda de modelos territoriales que, en líneas generales, pudiesen dotar a las comunidades regionales y locales de una capacidad más amplia de intervención autónoma en su territorio y de acuerdo con sus propias necesidades. En el ámbito de los servicios sociales, culturales y educativos las experiencias municipales de Turín, Bolonia, Florencia o Milán, entre otras, que eclosionaron en Italia durante la década de los setenta, fueron utilizadas como referencias imprescindibles a la hora de inspirar y justificar propuestas y proyectos socioeducativos por aquellos municipios españoles más dinámicos.

Quizás por un efecto "óptico" se ha llegado a generalizar la labor educativa y sociocultural de los municipios italianos citados como una representación de la realidad administrativa de su país. En líneas generales, se tiende a identificar el "modelo italiano" como un ejemplo de descentralización e intervención territorializada en función de las necesidades y la máxima participación de las comunidades locales. La obra de educadores y teóricos de la Pedagogía Social como Orefice, Viccaro, Alfieri, Scurati, Santelli o Frabboni ha contribuido a exponer en el exterior los grandes principios de lo que

parece una utopía realizable y, hasta cierto punto, ya avanzada en Italia: la utopía de la ciudad educante.

En lo que sigue pretendemos mostrar como el ejemplo de las experiencias italianas de autonomía municipal, y más específicamente en el desarrollo de servicios y programas socioeducativos, no son un exponente generalizable al conjunto de la Administración Local en Italia. Se trata, en todo caso, de iniciativas valiosas que en su mismo contexto nacional han ejercido y ejercen una gran influencia, pero que están inscritas en un modelo de organización territorial tanto o más centralizado que el modelo español.

En segundo lugar, también pretendemos trazar un análisis comparativo de los marcos legales que en España e Italia definen los márgenes de intervención socioeducativa y cultural de las Administraciones locales, y más específicamente de la Administración Municipal.

La ordenación territorial en Italia hasta 1990: Centralización y vacío.

El modelo de ordenación territorial italiano está inspirado en sus orígenes, al igual que el español, en la organización sumamente centralizada del Estado napoleónico francés. Hasta época relativamente reciente, se ha caracterizado por "una regulación uniforme de su estructu-

ra, fueran cuales fueran la dimensión y características de los Municipios y Provincias” (Fanlo: 1991) y por “carecer de potestad estatutaria” (Ibid.) ; esto es, por no tener reconocidas las Administraciones locales ni la capacidad, ni la autonomía suficientes para definir su propia organización atendiendo a las necesidades particulares de su territorio.

Durante el siglo XIX, Italia fue uno de los últimos espacios europeos en conformarse como Estado. Quizás por la necesidad de consolidar y legitimar su frágil y tardía unidad, la primera Ley, de 20 de Marzo de 1865, en la que se trataba de bosquejar un modelo territorial unitario, consagró la existencia de un poder central fuerte que pretendía desconcentrar (y no descentralizar) su presencia territorial a través de entidades menores y administrativamente dependientes. Entre la Administración estatal y las comunidades locales primarias, los municipios, se establece en Italia una instancia administrativa, la Provincia, que tiene como función representar delegadamente al propio Estado. Como escribe Parejo (1988: 279), “ya desde el principio (1846) la idea directiva a la que responde la Provincia es la de constituir un eslabón territorial entre el Estado y el Municipio, debiendo operar simultáneamente como ente autónomo (situado, como tal, en la lógica de la Administración local) y como organismo desconcentrado del Estado”. En un claro paralelismo con los casos español y francés, cada Provincia estaba encabezada por un Gobernador que, en Italia, actuaba como representante del Estado y rector de la Diputación Provincial.

Desde 1925, el fascismo contribuyó a potenciar aún más la centralización y la dependencia de los entes locales. Tanto los

gobernadores provinciales como los regidores municipales pasaron a ser nombrados directamente por el Estado, en un modelo que se mantendrá prácticamente inalterado hasta el término de la II Guerra Mundial.

Con el advenimiento de la democracia y la promulgación de la Constitución de 1947 se abre el período de la Segunda República. En esta etapa se replanteó la necesidad de promover ciertos niveles de descentralización administrativa. El nuevo marco constitucional establece la unidad indivisible de la República pero introduce también los principios de autonomía o descentralización territorial (Artículo 5). Como otra gran novedad, en el modelo de ordenación territorial se incorpora la Región como ente local intermedio entre la Administración Central del Estado y las provincias (Artículo 114). De hecho, Italia es el único país europeo en el que la Administración Local se estructura en tres niveles: el regional, el provincial y el municipal.

Si bien la Constitución de 1947, actualmente en vigor, establece y garantiza el principio de autonomía local en el marco de un estado democrático, su articulado sólo explicita el contenido de dicha autonomía en lo referido a las regiones. En el Artículo 117 se definen las “materias” sobre las que puede normativizar la región, aunque “siempre que estas normas no entren en contradicción con el interés nacional o con el de otras regiones”, precisión que se puede interpretar como un grado de autonomía limitado al concepto de delegación administrativa.

Entre las materias sobre las que puede “normativizar” la región se reconocen la “instrucción artística y profesional y asistencia escolar”, los “museos y biblio-

tecas de los entes locales” y la “beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria”¹. El contenido del Artículo 118 del mismo texto constitucional muestra de forma nítida que se trata más de una forma de delegación administrativa que de un proceso descentralizador. En dicho Artículo se afirma que “competen a las regiones las funciones administrativas para las materias enumeradas en el Artículo precedente (Artículo 117), salvo aquellas de interés exclusivamente local que pueden ser atribuidas por las leyes de la República a las provincias, a los ayuntamientos o a otros entes locales”. La definición de los límites administrativos y las funciones que corresponden a los entes municipales y provinciales queda explícitamente aplazada a la promulgación de posteriores normativas legales.

Aunque efectivamente, desde 1947 se sancionan diferentes leyes que afectan a aspectos parciales de la Administración Local², no será hasta el Decreto de 14 de enero de 1972 que se especifiquen y transfieran a las regiones con estatuto ordinario las “funciones administrativas” estatales en materia de “asistencia escolar” y de “museos y bibliotecas” de los entes locales. Aunque estas funciones pasan a ser atribuidas a la Región, en el Artículo 5 del mismo Decreto se aclara textual-

mente que será así “hasta que la ley del Estado no aborde la reordenación y la distribución de las funciones administrativas entre los entes locales”, sobre todo “las funciones administrativas de interés exclusivamente local relativas a las materias que figuran en el Artículo 1”.

El Decreto 616/1977, que desarrolla el Art. 1 de la ley de 22 de Julio de 1975 sobre la ordenación regional y sobre la organización de la Administración Pública, marca un hito en la reforma del régimen local italiano. En lo que se refiere a la delegación de competencias educativas y culturales desde el Estado y la Administración Regional a las provincias y los municipios se establecen y concretan la “beneficencia pública”, “la instrucción artística y profesional”, “museos y bibliotecas de los entes locales” y la “asistencia escolar”.

A la Provincia se le reconocen funciones de coordinación intermunicipal, mientras que a la Región se le atribuye la potestad de establecer leyes que permitan la delegación de funciones administrativas hacia las entidades locales menores. Las competencias referidas al capítulo de “asistencia escolar” son las siguientes (Arts. 42 y 45):

¹ En la tradición italiana, las intervenciones de asistencia y de servicios sociales aparecen en casi todos los niveles de la Administración vinculadas a los servicios sanitarios.

² Entre otras se podrán citar por su importancia la Ley 11 de Marzo de 1953 por la que se dota de contenido a los gobiernos locales; la Ley de 16 de Mayo de 1960, sobre la composición y elección de los órganos municipales; la Ley de 23 de Diciembre de 1969 sobre regulación de los presupuestos municipales. La escasa importancia de estas leyes y normativas, que afectan sólo a aspectos puntuales de la organización local, lleva a Fanlo (1991) a afirmar que “pese a los cambios introducidos por la constitución italiana de 1947, (la ordenación territorial) continuaba rigiéndose por normas prefascistas, que chocaban abiertamente con el espíritu autonomista del texto constitucional” (p. 302).

- Asistencia a los alumnos necesitados por medio de patronatos escolares.
- Transporte gratuito de los alumnos de la “escuela materna”, escuela obligatoria e institutos profesionales.
- Facilitar un bono para la adquisición de libros de texto para los alumnos de la escuela media y de la escuela secundaria superior o artística.
- La concesión de subsidios y becas de estudio para alumnos de familias desfavorecidas.
- La intervención asistencial a favor de alumnos de escuelas maternas no estatales.
- Cualquier otra forma de asistencia encaminada a facilitar la continuidad escolar a los “alumnos más capaces”.

Desde la promulgación de la Constitución de 1947, la lenta evolución en el ordenamiento del marco competencial y funcional de actuación de los entes locales creó un vacío legal propicio para el surgimiento de iniciativas unilaterales en algunos municipios, iniciativas que se desarrollaron sobre la base de los principios de autonomía local, descentralización administrativa y participación ciudadana en la gestión y el gobierno de la comunidad local. La aparición de estas experiencias se concentró en los últimos años de la década de los sesenta y primeros años setenta. En casi todas ellas confluyeron una serie de características co-

munes: se trataba de municipios ubicados en regiones del norte italiano, con gobiernos municipales regidos por el PCI o en los que las fuerzas políticas de izquierdas tenían un peso social y político notable, y que contaban además con una gran capacidad financiera³. El caso pionero de Bolonia quizás sea el más conocido, no sólo por las iniciativas en las áreas de la educación, la cultura y las políticas de juventud, sino también por haber ensayado modelos de co-gestión vecinal, los *Consigli di Quartieri* (“Consejos de Barrio”), que posteriormente se tratarán de incorporar a la nueva legislación local.

La realidad local Italiana en la actualidad y algunos paralelismos con la situación española.

La Ley de Ordenación de la Autonomía Local (LOAL), aprobada en 1990, trata de llenar en Italia la etapa de vacío legal anterior. En ella se pretenden aclarar y especificar las funciones y el marco de intervención de los entes locales municipal y provincial. Como principio rector se establece el reconocimiento de su diversidad cultural, económica, demográfica y social⁴. La LOAL no se limita a desarrollar la legislación anterior según lo prescrito en la Constitución de 1947. En su redacción, el poder legislativo también se

³ Los municipios de Turín, Milán, Bolonia, Florencia, Bari o Nápoles, pioneros en el desarrollo de experiencias de autonomía local aparecen clasificados en la Ley de Ordenación de las Autonomías Locales de junio de 1990 como “áreas metropolitanas”, condición que les otorga amplias competencias en los sectores de “la sanidad, la escuela y la formación profesional, y otros servicios urbanos de nivel metropolitano”.

⁴ Así aparecen reconocidas diversas tipologías municipales, combinando diferentes criterios, que dan lugar, por ejemplo, a las *Comunità Montane* (“Municipios de Montaña” o las *Aree Metropolitane* (“Áreas Metropolitanas”).

ve presionado, en cierta manera, a reconocer e incorporar algunos de los elementos desarrollados en las experiencias de autonomía local que se habían ensayado en las últimas dos décadas.

Según se establece en el Artículo 2 de dicha Ley “los Ayuntamientos y las Provincias son titulares de funciones propias” y “ejercen también según las leyes estatales y regionales las funciones atribuidas y delegadas por el Estado y por la Región”. Para los Ayuntamientos estas funciones serían “todas aquellas que afectan a la población y al territorio municipal”, principalmente en los “sectores orgánicos de los servicios sociales, la ordenación y el uso del territorio y del desarrollo económico”. Como se puede apreciar, y a pesar de todo, la nueva legislación mantiene un alto grado de inconcreción y ambigüedad en el tratamiento de las funciones de los entes locales. De hecho, en lo que se refiere a la intervención educativa y sociocultural ni siquiera se amplían las competencias que ya se les atribuían como delegación en el Decreto 616 de 1977.

Esta visión crítica es compartida por diferentes expertos italianos. En opinión de Falanga (1993) la ausencia de una mayor concreción lleva a una “estructura administrativa caracterizada por una multiplicación incontrolada de órganos y de roles; por una exasperante multiplicación de funciones; por una complejidad excesiva del proceso de toma de decisiones. Se ha olvidado de rellenar el vacío entre los objetivos de la ley y las medidas que la administración debe adoptar con el fin de alcanzar su logro”. Orefice (1991) se manifiesta críticamente en términos similares: “a nivel central prevalece una política reductora de la descentralización (.) y a nivel regional y local la falta de tradi-

ción de autogobierno, y la costumbre instalada de concebir la esfera de lo público como un interés privado burocratizan la descentralización y distraen a los poderes locales de las necesidades urgentes y prioritarias de la gente”.

Ante esta situación cabe preguntarse si estamos realmente ante un modelo de descentralización política y administrativa con amplias competencias para la Administración municipal, o se trata en realidad de un panorama legal ambiguo y caótico: una legislación general que establece como principio la autonomía local, pero que carece de un marco normativo complementario en el que se concrete la aplicación real de dicha autonomía.

Desde nuestro punto de vista el nivel competencial en materia social, educativa y cultural de los ayuntamientos italianos no dista mucho del alcanzado en España con la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 (Véase una comparación entre la legislación de ambos países en el Cuadro adjunto). De hecho, este paralelismo con la situación de los municipios españoles puede extenderse a otras apreciaciones y valoraciones sobre la autonomía real de los municipios italianos. En ambos casos la iniciativa en el terreno sociocultural y educativo parece depender más de la capacidad presupuestaria, de la voluntad personal de los regidores o de su orientación política, que de las posibilidades reales que otorga un marco legal que, como queremos destacar, puede definirse por su ambigüedad e inconcreción, cuando no por su inhibición en determinadas áreas.

Las valoraciones de algunos responsables y técnicos municipales italianos parecen reconocer esta situación. Facchini (1991), concejala responsable de la coordi-

nación de políticas escolares del Ayuntamiento de Bolonia, opina que los impedimentos legislativos de la autonomía local "son imputables a un anacronismo cultural e institucional, antes que político, y que consiste en el rechazo a reconocer y valorar la descentralización y la autonomía de las instituciones locales". Esta clara alusión a la pervivencia de una "cultura centralista", factor que también destaca Orefice (1991), se profundiza más adelante cuando la misma responsable municipal afirma que "paradójicamente la amenaza más evidente a la "unidad

nacional" hoy está propiamente representada por este obstinado y paralizante centralismo que, confundiendo los efectos con las causas, intenta continuamente reducir los entes locales a meros ejecutores de políticas asistenciales".

Cristina Manfredini (1990), concejala de instrucción y cultura del Ayuntamiento de Cremona (Lombardía) se expresa en términos similares al valorar el papel de los Municipios en la Reforma de la enseñanza elemental italiana iniciada en 1990: "resulta ilusorio para una Administración local realizar proyectos mientras la Ad-

Cuadro comparativo de la Administración municipal en España e Italia (educación, cultura y servicios sociales)

ITALIA	ESPAÑA
Decreto 616 de 1977 y Ley de Ordenación de las Autonomías Locales (LOAL) de 1990.	Ley reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), 1985.
<ul style="list-style-type: none"> - Beneficencia pública: asistencia económica a favor de las familias necesitadas de los detenidos, asistencia post-penitenciaria, intervención a favor de los menores y prestaciones sociales (Arts. 22, 23 y 25 de D. 616). - Asistencia escolar: "Las funciones administrativas relativas a esta materia comprenden todas las infraestructuras, los servicios y las actividades destinadas a facilitar mediante prestaciones económicas o de servicios individuales o colectivos el desarrollo de la escolaridad obligatoria (.). Las funciones anteriores incluyen, entre otras: asistencia médico-psíquica, asistencia a los disminuidos, gratuidad de los libros de texto para los alumnos de la Escuela Elemental (Arts. 42 y 45, D. 616). - "Competen al Ayuntamiento todas las funciones administrativas que afectan a la población y al territorio municipal, principalmente en los sectores orgánicos de los servicios sociales, del asentamiento y uso del territorio y del desarrollo económico" (Art. 9, LOAL). - Funciones de la Ciudad Metropolitana (educación y cultura): (.) c) tutela y valoración de los bienes culturales y ambientales; (.) g) servicios de grandes áreas en los sectores de la sanidad, la escuela y la formación profesional, y de otros servicios de grandes áreas en los sectores de la sanidad, la escuela y la formación profesional, y de otros servicios urbanos de nivel metropolitano" (Art. 19. 1, LOAL). 	<ul style="list-style-type: none"> - "El Municipio, para la gestión de sus intereses, y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" (Art. 25. 1, LRBRL). - "El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) k) Presentación de servicios sociales y de promoción o reinserción social. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y del turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria" (Art. 25. 3, LRBRL). - Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente" (Art. 28, LRBRL).

ministración estatal continúa tomando decisiones de forma unilateral, sin coordinar planes de intervención y financiación con los entes locales". El problema concreto al que se refiere esta responsable municipal es muy ilustrativo de la centra-

realizada a un técnico de la Superintendencia Regional de Servicios Sociales de la Región del Lazio⁵ (López, 1993), éste afirmaba que "en los pequeños ayuntamientos hay poca correspondencia a las

Gastos públicos en educación y cultura en Italia.

GASTOS PÚBLICOS (a)					
AÑO	Estado	Región	Provin.	Ayunt.	TOTAL
1986	35.286,1	2.067,5	1.929,8	8.991,8	48.257,3
1987	41.199,8	2.004,3	2.576,5	10.973,0	56.754,0
1988	46.829,6	2.356,6	2.721,0	11.648,3	63.555,5
1989	50.148,0	2.527,5	3.058,3	12.358,8	68.092,6

lización de las decisiones. La Ley mencionada (de 5 de Junio de 1990, sobre Ordenación de la Escuela Elemental) define como una atribución de cada centro escolar la fijación del horario diario de clases, mientras que al municipio corresponde, como señalamos anteriormente, la organización del transporte y de los comedores escolares: "ahora el ente local deberá organizar los estos servicios disponiendo de una gimcana de autobuses escolares en base a una increíble fragmentación de horarios establecidos por las decisiones autónomas y legítimas de cada *Consiglio di Circolo* (Consejo Escolar de Centro)".

Esta cultura política de corte centralista tiene también su manifestación en términos económicos. En una entrevista

necesidades sociales, educativas, culturales, desde el punto de vista económico, hay un distanciamiento, el dinero es siempre inferior a las necesidades. Esto se refiere a educación y a todo. De un tiempo a esta parte estamos viendo una situación donde hay siempre una restricción de dinero".

A las diferencias en el reparto de los recursos financieros entre municipios, en que perjudica a aquellos con menor superficie y población, se añade el hecho de que la Administración Central continúa absorbiendo la mayor parte de los presupuestos públicos. El Cuadro adjunto, referido a Italia, muestra algunas claves para justificar esta afirmación. En él se recogen los presupuestos públicos dedicados a la instrucción y a la cultura entre

⁵ Esta Superintendencia se puede considerar equivalente a una Consejería de un Gobierno Autónomo en España, aunque su nivel competencial es menor.

1986 y 1989 por las distintas administraciones: Central, Regional, Provincial y Municipal.

Las diferencias netas entre los presupuestos asignados para cada nivel administrativo son evidentes, pero aparecen más acusadas si se analizan las tasas de incremento inter-anual: mientras que el presupuesto de la Administración Estatal pasó de absorber el 73,1% del total en 1986 al 73,6% en 1989, el presupuesto asignado a regiones, provincias y municipios pasó del 26,9% al 26,3% en el mismo intervalo de temporal. Es decir, que si bien se puede observar un aumento en las cantidades brutas presupuestadas en todos los niveles, este incremento fue ligeramente mayor en las partidas presupuestarias gestionadas directamente por la Administración Central.

Hasta aquí hemos examinado someramente el nivel competencial y de autonomía que la *legislación italiana de régimen local* concede a las regiones, las provincias y, sobre todo, a los municipios, especialmente en lo referente a su intervención educativa y cultural. Como se ha podido constatar su evolución y su situación actual tiene muchos puntos en común con la situación española: una autonomía local formalmente reconocida por la Ley, pero con ambigüedad en muchos términos, inconcreta en sus competencias, con escasez de recursos financieros para su asunción real y aún en conflicto con una tradición cultural, política y administrativa de corte centralista.

Un análisis complementario del tratamiento que recibe la Administración local, específicamente la municipal, en la

legislación educativa italiana presenta también grandes paralelismos con la situación española. El Decreto 416 de 31 de Mayo de 1974, sobre creación y reordenación de los órganos colegiados de la escuela materna, elemental, secundaria y artística, creó la figura del *Distretto Scolastico* ("Distrito Escolar"). Esta unidad territorial se estableció "para la potenciación y el desarrollo de las instituciones escolares y educativas y de otras actividades relacionadas, con el objetivo del pleno ejercicio del derecho al estudio, del crecimiento cultural y civil de la comunidad local, y del mejor funcionamiento de los servicios escolares (Art. 9)". El territorio de un Distrito⁶ puede agrupar a más de un Municipio o, incluso, puede haber más de un Distrito dentro del mismo Municipio. Cada uno cuenta con un *Consiglio Scolastico Distrettuale* ("Consejo Escolar de Distrito"), cuyas atribuciones lo asemejan formalmente a su planteamiento a los Consejos Escolares Territoriales creados en España por la LODE (1985) y desarrollados posteriormente con algunas variaciones por las distintas Administraciones autonómicas. Sin embargo, en su composición y atribuciones aparecen diferencias notables. La composición del organismo italiano es la siguiente: siete representantes son designados por el municipio (que pueden ser once en el caso de que un distrito abarque más de un municipio), uno es designado por las organizaciones locales de empresarios, dos por asociaciones culturales, cinco por organizaciones sindicales, siete por padres de alumnos, cuatro por el personal directivo y seis por el personal docente de

⁶ Su definición territorial será en todo caso sub-provincial, atendiendo al criterio demográfico de no incluir una población superior a los 100.000 habitantes o de 200.000 habitantes en zonas de "intensa urbanización".

los centros de enseñanza. Aunque, como se puede observar, la presencia de responsables municipales y de representantes de otros sectores de la comunidad es muy importante, este organismo no deja de tener atribuciones de carácter propositivo y consultivo que se refieren a la elaboración de propuestas dirigidas a los diferentes niveles de la administración educativa (local, provincial, regional, estatal). En concreto, sus funciones se refieren a la programación, asesoramiento y potenciación de los siguientes aspectos:

- El desarrollo de actividades paraescolares, extraescolares e interescolares.
- Los servicios de orientación escolar y profesional, y otros de asistencia escolar y educativa.
- Los servicios de medicina escolar y de asistencia socio-psico-pedagógica.
- Los cursos de escuela popular, de instrucción de adultos y de actividades de educación permanente y de educación recurrente.
- La potenciación de actividades culturales y deportivas destinadas a los escolares.
- Las actividades de experimentación (de innovación educativa).

En España, las trabas puestas al ejercicio de la participación de los diferentes sectores de la comunidad local en los Consejos Escolares Municipales han terminado por desencantar a la población y han contribuido a convertir en rutina su funcionamiento, desvirtuando su objetivo inicial de promover una mayor participación comunitaria en la gestión escolar.

En Italia, la Ley de Ordenación de la Escuela Elemental (1990), considera la Administración Local de forma secundaria. La participación municipal se limita a la dispensa de servicios, en concreto trans-

porte escolar, comedores y personal auxiliar (limpieza, asistencia y vigilancia), para atender a los horarios escolares que en cada centro se puedan decidir, y a la provisión de infraestructuras educativas (construcción de edificios adecuados, de gimnasios y de laboratorios escolares). A nivel provincial, se encomienda a los *Provveditorati agli Studi* (podría traducirse como "Delegados Provinciales de Educación") la coordinación entre los municipios y las escuelas para la puesta en marcha de los servicios citados, así como para concertar con ellos los servicios que se denominan de "asistencia escolar".

En lo que respecta a las responsabilidades municipales en el tramo de la Educación Primaria en España, los representantes municipales (Carta Local, 1990) han manifestado su contrariedad ante la obligación que les ha encomendado la LOGSE de continuar asumiendo los gastos de infraestructura y mantenimiento de la enseñanza infantil y primaria, cuando la Administración Estatal o la Autonómica, en su caso, continúan reservándose competencias plenas en la etapa de enseñanza obligatoria.

Otras similitudes entre ambos países se encuentran en la organización de la Administración Local, y en particular de la municipal. Podemos citar, en primer lugar, la falta de experiencias de cooperación entre municipios, especialmente constatable en las áreas de educación y cultura, cuando esta puede ser una estrategia viable para hacer frente a los problemas que se derivan de la limitación financiera que sufren los entes locales.

Esta carencia es aún más grave si se tiene en cuenta que en ambos países existen fórmulas legales para regular esta

colaboración. Las Regiones italianas han incorporado a sus Estatutos la fórmula del *comprensorio*. Esta unidad territorial, que está formada por la asociación de municipios con características socioeconómicas y culturales homogéneas, ha constituido una pieza clave para el éxito de algunas experiencias educativas italianas entre pequeños municipios. En España, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y los Estatutos de las Comunidades Autónomas introducen figuras como la mancomunidad y la comarca como unidades territoriales de asociación municipal. Sin embargo, su aplicación no ha alcanzado el mismo nivel de desarrollo que en Italia, limitándose su utilización a servicios básicos muy concretos y en pocos casos para coordinar servicios educativos, culturales o sociales.

El funcionamiento interno de la Administración Local Municipal también adolece en ambos países de una problemática similar: la división, compartimentalización y descoordinación entre las distintas Concejalías y Departamentos, más acusada en las áreas de intervención social y cultural. En opinión de Lorenzetto (1988), la descoordinación favorece, en la mayoría de los casos, las iniciativas esporádicas, algunas buenas, otras sobre todo espectaculares, pero no la creación de infraestructuras estables, quizá costosas pero útiles, necesarias y urgentes para la población. De ello se deriva también la inexistencia de "Planes Estratégicos Globales" para el municipio y, por lo tanto, se olvidan aspectos importantes como la planificación a medio y largo plazo, la concepción de una intervención integral para todos los sectores de población y la articulación de proyectos con las entidades presentes en la comunidad en el objetivo

compartido de un desarrollo global. Entre las dificultades para la puesta en marcha de *Proyectos Plurianuales* en la Administración Local, Federighi (1992) destaca dos principales:

- a) la tradición de las actividades puntuales de las festividades (el Día de Reyes, el Día de la Paz, los Carnavales,..) .
- b) el tiempo de la planificación se extiende como máximo a la duración de un período electoral o la capacidad de supervivencia de un concejal.

Un aspecto imprescindible para el diseño, planificación e implementación de proyectos integrales de desarrollo local es la presencia de equipos multiprofesionales en el organigrama de los servicios sociales del municipio. Esta, sin embargo, no es una situación que predomine actualmente en ambos países. En este sentido, un responsable del Departamento de Servicios Sociales de la *Regione Lazio* (López, 1993) afirma que "hay grandes municipios donde hay muchos profesionales, y en los ayuntamientos pequeños a menudo no hay ninguno, en algunos hay asistente social, en otros municipios no hay. Entonces si un ciudadano tiene una necesidad a menudo se refiere al político o si no al secretario municipal. El problema es este, que cuando no hay personal técnico no se responde de manera adecuada a las necesidades".

Perspectivas de la intervención socioeducativa municipal en Italia y España.

El logro de mayor autonomía para los municipios y la descentralización progresiva de competencias desde la Administración Central hacia niveles de gestión y organización territorial es imprescindible para que los poderes públicos

locales puedan desarrollar intervenciones socioeducativas de calidad. Para ello, es necesario un mayor esfuerzo de clarificación respecto a las funciones y tareas que se corresponde a los diferentes niveles de la Administración.

En cuanto a la *Administración Estatal* se debería propiciar un cambio en el reparto de los presupuestos municipales que tenga en cuenta, además del criterio demográfico, la introducción de otros indicadores como la superficie territorial, la dispersión de la población, la renta per cápita u otros relacionados con la cobertura de diferentes necesidades (sanitarias, educativas, sociales.) . Desde esta perspectiva sería oportuno diseñar una política financiera que discriminase positivamente a los municipios y comunidades locales más pobres y con menor capacidad fiscal. En general, sería deseable un sustancial incremento en la partida de los Presupuestos Generales del Estado dedicada a la Administración Local, en correspondencia al ejercicio de competencias y a la oferta de servicios que asumen los municipios de forma obligada y voluntaria, y dado el beneficio directo sobre la población en virtud de su proximidad a las realidades locales.

Otra reforma que cabe considerar como prioritaria afecta a la legislación de régimen local vigente para tratar de clarificar las competencias educativas y culturales conferidas actualmente a los municipios, tanto en Italia como en España. La necesidad de concretar y regular más extensamente dicho marco competencial se hace más patente en virtud del principio de subsidiariedad, que ya se ha planteado en los contextos comunitarios (Carta Europea de Autonomía Local), y que exige

la prestación de los servicios públicos desde el nivel administrativo más cercano al ciudadano y, por tanto, más capacitado para gestionarlos atendiendo a sus necesidades reales.

La *Administración Autonómica o Regional* tendría que encauzar sus actuaciones hacia la búsqueda de fórmulas para apoyar y colaborar con los municipios, desarrollando modelos de mancomunación y comarcalización de los servicios socioculturales, que permitan la racionalización de los costes en recursos humanos, económicos y materiales que hiciera menos pesada la carga municipal. En el caso específico de Italia sería deseable el desarrollo de una mayor autonomía para las Regiones, que continúan supeditadas dictado de normas de la Administración Central. Los cambios políticos registrados en los últimos meses, con el auge de los grupos nacionalistas en las regiones norteñas puede acelerar este proceso.

Las perspectivas de mejora para la *Administración Local Municipal* deben pasar por la puesta en marcha de Planes Integrales Estratégicos, coordinados por varias áreas y departamentos municipales y articulados con otras agencias socioeducativas presentes en el territorio. Quizá esta fórmula se haya desarrollado más en los municipios italianos, pero el grado de compromiso que precisa no es asumido todavía por las distintas instancias territoriales. Garantizar la unión estratégica de los agentes del territorio para el progreso cultural de la comunidad es, pues, otro de los objetivos fundamentales a los que habría que aspirar.

No sería posible hacer operativas las medidas presentadas sin la incorpora-

ción de personal técnico en la institución municipal de profesiones enmarcadas en el amplio campo del Bienestar Social (pedagogos, psicólogos, educadores.) . La interdisciplinariedad y el trabajo en equipo de estos profesionales será un requisito fundamental para la implementación de proyectos globales de desarrollo de la comunidad a medio y largo plazo.

A modo de conclusión.

La imagen que ha podido proyectar en nuestro país la literatura sobre las iniciativas socioculturales de los municipios italianos no se corresponde con una Administración en la que aún pervive un marco legal y una cultura política de corte centralista. Las iniciativas que han contribuido a forjar esa imagen han sido y son valiosas referencias, pero su carácter es excepcional. Nacieron un poco por "casualidad", como reconoce Alfieri (1990), construidas ante el vacío legal existente desde la Constitución de la Segunda República Italiana en 1947 hasta la actualidad, y que se vieron favorecidas por coyunturas económicas, culturales y políticas también excepcionales.

Con la promulgación en Italia de la Ley de Ordenación de las Autonomías Locales de 1990 se ha intentado reconocer formalmente algunas aportaciones descentralizadoras y autonomistas de dichas experiencias. Sin embargo, las posibilidades de intervención real desde los municipios, especialmente en las áreas de la educación, la cultura y los servicios sociales, no son muy diferentes a las que ofrece en España la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Las carencias financieras, las desigualdades intermunicipales, la persistencia de una cultu-

ra administrativa y política de corte centralista y la ambigüedad de la misma legislación contribuyen a acercar la realidad municipal de ambos países.

Bibliografía.

- ALFIERI, F. (1990): "*El papel de las instituciones locales en el sistema educativo integrado*", en VARIOS: *La ciudad educadora*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1990.
- FACCHINI, R. (1990): "*Le strettoie di tempo e spazio*", en *Riforma della Scuola*, nº12, p. 14.
- FACCHINI, R. (1991): "*Sette interrogativi per una città educativa*", en *Riforma della Scuola*, nº4, a cura di F. Frabboni, pp. 23-25.
- FALANGA, M. (1991): "*Enti locali e scuola elementare nella prospettiva della riforma*", en *Scuola Italiana Moderna*, nº18, Junio, pp. 28-29.
- FALANGA, M. (1991): "*Ripartizione fra Stato ed Enti locali della spesa per l'istruzione*", en *Scuola Italiana Moderna*, nº17, Mayo, p. 35.
- FALANGA, M. (1993): "*Quale Amministrazione?*", en *Scuola Italiana Moderna*, nº6, Noviembre, p. 15.
- FANLO, A. (1991): "*La organización local italiana tras la reforma de 1990*", en *Documentación Administrativa*, nº228, octubre-diciembre, pp. 301-325.
- FEDERIGUI y otros (1992): *La organización local de la Educación de Adultos*. Ed. Popular, Madrid.
- LOPEZ, E. (1993): "*Entrevista al profesor Gatti, responsable técnico de la Sovvrintendenze di Servizi Sociali della Regione Lazio*" (Documento sin editar).
- LORENZETTO, A. (1988): *Verso un ecosistema educativo*. Società, Ambiente, Progetto. Stadium, Roma.
- MANFREDINI, C. (1990): "*Le scelte unilaterali dello Stato*", en *Riforma della Scuola*, nº12, p. 14.

- OREFICE, P. (1991): *Operatori, strutture, interventi di educazione permanente. Il servizio comunale di didattica territoriale nel comprensorio flegreo*, La Nuova Italia, Firenze.
- PAREJO, L. (1988): *Derecho básico de la Administración Local*. Ariel, Barcelona.
- VICCARO, G. (1985): *Educazione e decentramento*, Liguori, Napoli.