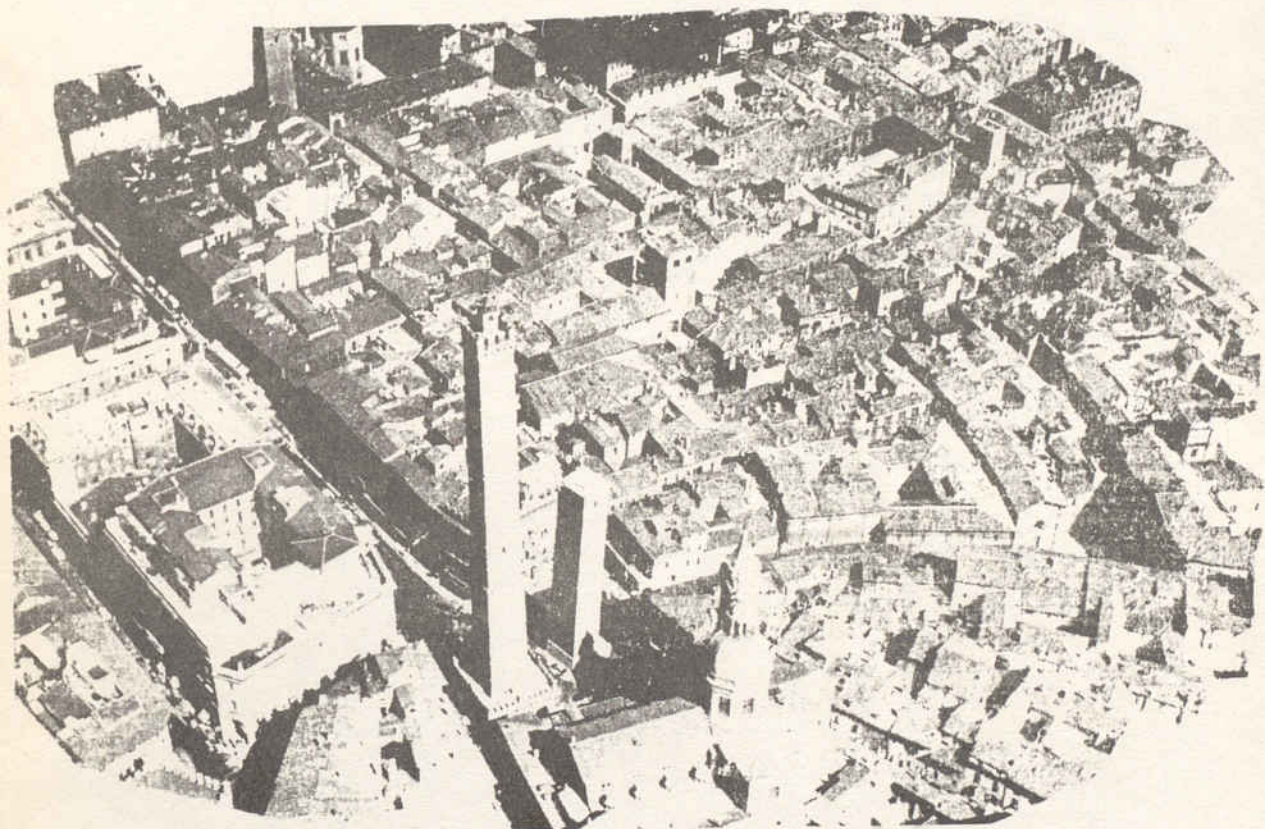


LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN: EL EJEMPLO DE BOLONIA



MIQUEL SIGUAN

INSTITUT DE CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ
UNIVERSITAT DE BARCELONA · COL·LECCIÓ INFORMES N.º 13

LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACION: EL EJEMPLO DE BOLONIA

- 1 — Una política municipal y sus razones
- 2 — Objetivos de la educación
- 3 — Infraestructura. Plan de construcciones
- 4 — Guarderías (asili nidi) 6 meses a 3 años
- 5 — Preescolar (scuola dell'infanzia) 3 a 6 años
- 6 — Escuela primaria (scuola elementali, tempo pieno) 6 a 10 años
- 7 — Otras actividades en relación con la educación infantil
- 8 — Servicios para-escolares
- 9 — Enseñanza media
- 10 — Algunas cifras

MIQUEL SIGUAN

INSTITUT DE CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ
UNIVERSITAT DE BARCELONA · COL·LECCIÓ INFORMES N.º 13

LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN: EL EJEMPLO DE BOLONIA

- 1 — Una política municipal y sus razones
- 2 — Objetivos de la educación
- 3 — Infraestructura. Plan de construcciones
- 4 — Gestión del personal docente
- 5 — Programas (educación infantil, primaria y secundaria)
- 6 — Educación técnica (vocacional, formación profesional)
- 7 — Otros servicios en relación con la educación infantil
- 8 — Evolución demográfica
- 9 — Evolución económica
- 10 — Anexos

MIGUEL SICUAN

FECHA DE PUBLICACIÓN:

NOVIEMBRE, 1977

Depósito Legal: B. 48.315-1977

Imprenta Salvadó - Vallirana, 60 - Barcelona-6

INSTITUT DE CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ
UNIVERSITAT DE BARCELONA - COL·LECCIÓ INFORMES N.º 13

LA GESTION MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACION: EL EJEMPLO DE BOLONIA

1. Una política municipal y sus razones

En Italia como en muchos países del occidente europeo la gestión de la enseñanza pública compete a la administración central y concretamente al Ministerio de Educación. A las Corporaciones locales les corresponde sólo una actividad colaboradora y complementaria en la medida de sus posibilidades. Pero en Italia como en España la gestión del Ministerio de Educación es insuficiente e insatisfactoria y al mismo tiempo los recursos de los ayuntamientos son extraordinariamente limitados. Lo cual produce situaciones muy diversas en las distintas ciudades y en general no muy brillantes. En este contexto, el esfuerzo extraordinario realizado por la ciudad de Bolonia en favor de la educación constituye un caso singular que merece ser estudiado a fondo.

Para entender este esfuerzo, conviene tener en cuenta que desde hace más de 30 años, desde el final de la guerra, el Ayuntamiento de la ciudad de Bolonia está presidido por una mayoría izquierdista con el partido comunista en primer lugar. Durante muchos años esto ha sido una situación única en agudo contraste con el predominio de la democracia cristiana en el gobierno del país y de las principales ciudades. De este modo, Bolonia se convirtió en algo así como el escaparate y banco de pruebas de lo que era capaz de hacer la izquierda cuando asume una responsabilidad de poder.

Los principales puntos de esta política en el ámbito de una ciudad han sido la ordenación del territorio ciudadano y la planificación de su desarrollo, la descentralización de la administración municipal y la promoción de la participación ciudadana a nivel de barrio y por supuesto la atención preferente a los servicios sociales y en primer lugar a la educación.

Intentaré describir la actuación del ayuntamiento de Bolonia en el campo de la educación, resumiéndola en los siguientes aspectos:

- Formulación de una política educativa en función de un proceso de transformación social.
- Plan sistemático de construcciones escolares en función de las necesidades de la ciudad.
- Establecimiento y gestión de guarderías (asili nidi) en la medida de las posibilidades económicas de la corporación.
- Establecimiento y gestión de centros de educación preescolar (scuola della infanzia) hasta cubrir todas las necesidades de la ciudad.
- Complementación de la enseñanza primaria obligatoria (6 a 12 años) sostenida por el estado.
- Otras actividades en relación con la educación (servicios para escolares: transporte y comedores, servicios médicos y psicopedagógicos.)

2. Formulación de objetivos de una política educativa

El que la preocupación municipal por la educación en Bolonia tenga una motivación socio política, quiere decir que el esfuerzo por extender y mejorar

el sistema educativo se haga en beneficio del conjunto de la sociedad, y por tanto, atendiendo principalmente las necesidades de las clases sociales económicamente más débiles. Esto quiere decir asegurar la gratuidad de la enseñanza y cuando sea inevitable alguna aportación económica, distribuir las cargas en relación con los ingresos. Y también y sobre todo, asegurar la igualdad de la calidad de la educación, estableciendo medidas compensatorias de los déficits iniciales en las clases menos favorecidas. Al hacer esto el ayuntamiento pretende satisfacer las necesidades reales de la población y a la conciencia de estas necesidades expresadas por la decisión de los electores. Pretende democratizar la escuela.

Pero la política cultural del ayuntamiento boloñés no pretende sólo extender y mejorar el sistema educativo asegurando una efectiva igualdad de oportunidades educativas. Por debajo de la ampliación y mejora del sistema educativo está la pregunta por la naturaleza de la educación y sus objetivos. ¿Cómo educar y para qué?

Naturalmente la educación pretende en definitiva el despliegue de las posibilidades del hombre, su expansión y perfeccionamiento. Pero los que inspiran la política educativa del ayuntamiento boloñés consideran que la realización y el progreso del hombre como individuo son solidarios del progreso social, y por tanto defienden un sistema educativo que contribuya al cambio social, que contribuya a una evolución democrática hacia una sociedad en la que los hombres sean más solidarios. Y aspiran a una práctica pedagógica derivada directamente de esta manera de entender la educación.

La pedagogía a la que así se aspira puede, a mi juicio, caracterizarse por su insistencia en dos puntos principales.

a) La pedagogía ha de ser activa, se ha de aprender en la práctica y en una práctica real, enlazada con la realidad inmediata, partiendo de hechos y situaciones concretas.

Y la pedagogía ha de ser comunitaria, aprendiendo a vivir y a trabajar en cooperación con otros. Aprendizaje que ha de hacerse en todos los niveles, empezando por la primera infancia y de ahí la importancia de la guardería como complemento de la familia en su función educativa.

Pero esta orientación activa y comunitaria de la pedagogía no puede ser nunca el resultado de una reflexión de los pedagogos y de la escuela sobre su propia función. La escuela como institución especializada y separada, la pedagogía como ciencia independiente y no digamos como técnica que deriva directamente de esta ciencia no tiene sentido. La escuela existe en un contexto social determinado —padres, educadores, organizaciones públicas— y la práctica pedagógica surge de la conciencia de la sociedad de la función de la escuela. En una sociedad democrática esta toma de conciencia sólo puede resultar de una participación real de los individuos y los grupos sociales afectados por la problemática educativa. Y no discutiendo problemas en abstracto, sino interviniendo en la decisión de cuestiones concretas.

Y al mismo tiempo los educadores que forman parte de este contexto social, pero sobre los que cae directamente la tarea educativa en la escuela, deben reflexionar sobre su actividad y sobre sus resultados y a partir de esta reflexión, mejorar sus programas y sus actuaciones. Por supuesto el que los enseñantes trabajen en equipo debe favorecer esta reflexión.

El ayuntamiento de Bolonia, en su planteamiento global de la política educativa, ha procurado ofrecer las bases estructurales para satisfacer esta doble exigencia.

En el primer aspecto estructurando el contexto social urbano de modo que sea posible la colaboración de educadores-sociedad a nivel de la institución escolar concreta. Ya he señalado antes que una de las realizaciones más notables de la ciudad de Bolonia, ha sido la descentralización de la

administración y en cierta medida de la gestión municipal a nivel de barrios de unos 30.000 habitantes por término medio. En cada barrio existe un centro cívico —lugar de reunión y de actuación de servicios—, y varios organismos colegiados con autoridad delegada en diferentes campos y entre ellos un comité escolar, que sirve de órgano de conexión entre los habitantes del barrio, los educadores de los distintos centros escolares y la organización municipal. Por otra parte, en cada centro escolar se establecen sistemas de colaboración entre padres y educadores.

En el segundo aspecto señalado, la reflexión de los educadores sobre su propia función, el ayuntamiento ha procurado ofrecer los medios para provocar esta reflexión, y en parte la ha impulsado directamente a través de la asesoría pedagógica municipal y por medio del «equipo pedagógico» encargado de la animación del movimiento educativo y de la investigación sobre los resultados conseguidos.

Así la política educativa del ayuntamiento boloñés, ligando la escuela a la actividad de los grupos y organizaciones sociales, busca convertirla en una responsabilidad compartida y ligar la práctica pedagógica a la vida social real. Ello debe constituir un enriquecimiento del proceso educativo como medio de formación de los futuros conciudadanos.

Pero esta ampliación de la responsabilidad por la escuela, no sólo influye sobre ella mejorándola, sino que repercute también sobre la propia sociedad. Al asumir los ciudadanos colectivamente organizados —los padres, maestros, vecinos del barrio— mayores responsabilidades en el proceso educativo con ello mismo hacen más democrática la sociedad en la que viven y aceleran el cambio social.

De acuerdo con su propia lógica, este proyecto educativo no fue formulado como tal desde el comienzo, sino que fue tomando forma a lo largo del tiempo, en la medida en que la corporación municipal se enfrentaba con nuevos problemas y tomaba conciencia de su función educativa. En una primera época su actividad se centró en ampliar el sistema educativo y mejorar su calidad, de manera que todos los niños boloñeses pudiesen aspirar a una real igualdad de oportunidades educativas. Pero las estructuras pedagógicas seguían siendo esencialmente las mismas de la escuela italiana en general. Es hacia 1960 que toma cuerpo la nueva política educativa, a favor de dos hechos importantes, la descentralización administrativa por barrios y la decisión del ayuntamiento de extender la educación preescolar a toda la población. La educación preescolar, en efecto, depende exclusivamente de la autoridad municipal, a diferencia de los otros niveles de enseñanza que dependen principalmente del Ministerio, y en los que el ayuntamiento se limita a colaborar, lo que permite modelar la enseñanza preescolar de acuerdo con el modelo pedagógico propuesto. Y la descentralización permite la participación de los ciudadanos en su gestión.

Unos años más tarde todavía el ayuntamiento decide poner en marcha un programa de guarderías tan amplio como le permiten sus posibilidades. Aunque para las guarderías se establecen los mismos objetivos educativos y las mismas fórmulas de integración social que para los centros de preescolar, es evidente que por la misma naturaleza de la guardería, que cumple una parte algunas funciones tradicionalmente atribuidas a la familia, la nueva concepción de las guarderías, en función de una pedagogía activa y comunitaria representa el momento de mayor profundización en el camino emprendido.

Naturalmente es posible discutir sobre en qué medida las realizaciones de la corporación boloñesa se corresponden con este proyecto educativo. En el curso de su realización, el proyecto ha tropezado con dificultades externas e internas, ha tenido errores y fallos y ha suscitado críticas externas e internas. El propio proyecto supone esta dinámica y sólo la evolución futura

podrá decir sobre su éxito. Pero en todo caso es evidente que no se puede entender el vasto esfuerzo realizado en la ciudad de Bolonia sino se tiene en cuenta la motivación socio-política, ideológica si se quiere, en que se apoya.

3. Infraestructura. Plan de construcciones

En Italia como en España aunque el sostenimiento y la gestión de las instituciones escolares corresponde en primer lugar al Ministerio de Educación, compete a las corporaciones municipales el ofrecer los terrenos y construir los edificios escolares aunque sea con una participación económica importante del Ministerio.

Al término de la guerra y del régimen fascista el ayuntamiento de Bolonia se encontró con una infraestructura escolar muy insatisfactoria, no había bastantes plazas para todos los que aspiraban a ingresar en las escuelas públicas, y buen número de las plazas estaban en edificios inadecuados o decrepitos.

Desde el comienzo de su gestión la corporación municipal intentó corregir esta deficiencia, situando la construcción de edificios escolares en el primer plano de sus preocupaciones. Esta atención preferente se ha mantenido a lo largo de los años con tal empeño que no sólo se ha compensado el déficit inicial sino que se ha atendido el crecimiento de la población —que en 30 años ha doblado el número de sus habitantes— y se ha provisto además las necesidades de locales para la educación preescolar y las guarderías.

Aunque la construcción de edificios escolares se ha mantenido ininterrumpidamente a lo largo de 30 años, en su desarrollo hay que citar al menos dos momentos importantes. La aprobación en 1959 del plano director de la ciudad donde se ordenaba el espacio urbano y se planificaba su expansión, situando las nuevas urbanizaciones y reservando espacios para los servicios sociales y las zonas verdes. Y la aprobación en 1969 de un plan de construcciones escolares, en el que partiendo de un análisis de las necesidades existentes, se planeaba su satisfacción a lo largo de un determinado número de años. Este plan está hoy prácticamente terminado, y dado que el crecimiento de la ciudad en la actualidad es muy pequeño y dada también la crisis económica presente en Bolonia, como en cualquier otra parte, la situación en este sentido puede considerarse estacionaria.

El programa boloñés de construcciones escolares ha significado un esfuerzo económico extraordinario. Pero tan importante como destacar este esfuerzo lo es hacer notar que se ha hecho todo lo posible para que el esfuerzo respondiese a una programación racional, partiendo de una asignación previa de espacios, de un análisis y valoración de las necesidades de centros y de una previsión de los recursos disponibles y ordenando en función de ellos las construcciones a lo largo de los años.

El programa no se ha montado sobre el vacío sino partiendo de una situación ya existente. Lo cual quiere decir que se han creado escuelas en los barrios de nueva construcción. Pero también ha habido que crear escuelas para descongestionar ciertos centros escolares y reducir los desplazamientos escolares. Y construir nuevos edificios para escuelas mal alojadas o montadas sobre criterios sobrepasados (escuelas unitarias o con pocos grados en una gran ciudad). Y ha habido que construir los edificios adecuados para la enseñanza preescolar. En ciertos casos, esto ha supuesto construir edificios de nueva planta, pero en otros ha sido necesario reformar y adaptar construcciones antiguas proyectadas con otra finalidad. Combinar y ordenar tan distintas necesidades y tan distintas soluciones ha sido la tarea propia del plan.

En cuanto a las realizaciones concretas del plan —los edificios— puede decirse, sin exageración, que son ejemplares. Son plenamente funcionales,

diseñados a partir de un análisis de la función pedagógica de los centros que deben albergar y responder al mismo tiempo a las exigencias del gusto moderno. Por supuesto en Italia hay muy buenos arquitectos, pero lo que hay que destacar en este caso, es que se trata del resultado de la labor de un equipo encuadrado en un servicio municipal. Su trabajo se ha articulado sobre el diseño de siete tipos básicos de edificio escolar, según los niveles de educación y la capacidad del centro, y su adaptación flexible a las situaciones concretas de cada caso. Pero quizás la competencia profesional de los diseñadores se ha demostrado todavía con más fuerza en los casos frecuentes en los que se ha pretendido convertir en escuela una construcción destinada a otros usos, una mansión señorial antigua, una fábrica en desuso, etc.

Tan importante como la construcción de los edificios es su conservación, y para ello el ayuntamiento de Bolonia dispone de un servicio de mantenimiento de edificios escolares al que más adelante haré alusión.

Un dato original y significativo de la preocupación pedagógica del ayuntamiento, es que no sólo se haya hecho responsable por el diseño de los edificios, sino también por su mobiliario. Buena parte del mobiliario escolar utilizado en las escuelas de Bolonia, especialmente en el nivel preescolar, es el resultado de una colaboración entre diseñadores y enseñantes al servicio de la ciudad. Frutos de esta colaboración son también algunos elementos pedagógicos muy interesantes para ser utilizados en juegos y actividades colectivas.

4. Guarderías (Asili nidi)

En Italia como en los demás países las guarderías surgieron al margen del sistema educativo, como respuesta a problemas directamente sociales: la infancia abandonada en primer lugar, y a continuación el trabajo de la mujer casada en los núcleos urbanos industrializados. En su prehistoria están los asilos asistenciales. Luego en la época fascista se crean guarderías relacionadas con las obras de protección de la familia y de pericultura. Se establecen también las primeras guarderías de fábricas. Después de la liberación, la industrialización creciente aumenta la necesidad de guarderías y hace aparecer a las guarderías de fábrica, como una reivindicación obrera y sindical. Poco a poco la expansión del trabajo femenino en la clase media y la multiplicación del número de universitarias extiende a la clase media el deseo de guarderías. El ayuntamiento de Bolonia establece algunas como parte de sus obras sociales y se establecen las primeras guarderías privadas. En 1969 había en Bolonia 11 guarderías públicas.

La oleada de inquietud social que removió Europa hacia 1969 fue especialmente aguda en Italia, y se tradujo entre otras cosas, por una reclamación popular de guarderías. Pero con un cambio de orientación, son sobre todo empleadas y estudiantes el público que reclama las guarderías y se abandona la idea de la guardería de fábrica por la guardería de barrio. El parlamento italiano aprueba una ley para establecer guarderías públicas estatales —ley que ha tenido escasas consecuencias— y el ayuntamiento de Bolonia decide afrontar el problema.

Ello significa en primer lugar que la corporación municipal se hace cargo de la construcción y de la gestión económica y administrativa de una red de guarderías infantiles. De tal modo que en ocho años se ha pasado de 11 guarderías a 39 que atienden a 1.700 niños, entre 3 meses y 3 años, que representan el 12 % de la población infantil de esta edad. Las guarderías privadas atienden a cerca de un 8 % más.

Pero la decisión del ayuntamiento de establecer una red de guarderías significaba además el incluirlas en su política educativa, y por tanto el es-

tablecerías de acuerdo con los objetivos pedagógicos que antes he descrito. Lo que equivale a proponerse un nuevo tipo de guardería.

Pero antes de referirme al planteamiento pedagógico diré algo sobre su organización y funcionamiento.

Organización y funcionamiento

Se han establecido dos tipos de guarderías según su capacidad. Unas pueden acoger hasta 35 niños y otras mayores hasta 50. En los dos casos los niños están distribuidos en tres grupos o secciones atendiendo a su nivel de desarrollo. En principio la división se corresponde con las edades de seis meses, un año y dos años, pero con un amplio margen de variación.

Cada uno de los grupos funciona con una cierta autonomía, de modo que a lo largo del día cada niño está en contacto fundamentalmente con los otros miembros de su grupo. La estructura arquitectónica del edificio prevé y facilita esta separación. Cada grupo a su vez dispone de tres espacios distintos para su actividad: uno libre, otro con muebles y objetos para jugar y otro aislable con camas para descansar. A ello se añade un espacio para aseo y lavabos, además de espacios comunes de entrada, cocina, lavadero, almacén y de un espacio complementario al aire libre. He dicho ya que las guarderías, como el resto de los edificios escolares, se construyeron de acuerdo con unos modelos-tipo proyectados de acuerdo con su función.

El personal de una guardería para 50 niños está constituido por 10 cuidadores, que en la práctica son todos de sexo femenino y 5 auxiliares, llamadas en el argot de las guarderías, encargadas de la preparación de las comedias, del lavado de la ropa de los niños, y de la limpieza y vigilancia general.

La guardería funciona desde las 7'30 de la mañana a las 17'30 de la tarde, pero acepta algunos niños cuyos padres demuestran su necesidad de hacerlo así, media hora antes y los guardan media hora más tarde del horario indicado. El niño llega a la guardería acompañado de su madre o por algún otro familiar, quien antes de dejarle le cambia y viste con ropa de la guardería. Al recogerle por la tarde vuelve a vestirle con su propia ropa.

El hecho de que mientras el niño permanece en la guardería utilice ropa de la propia guardería, la cual se lava allí mismo, simplifica evidentemente el trabajo familiar. Pero además obliga a la madre o a quien lo acompaña a pasar cada mañana y cada tarde un rato, por pequeño que sea, en la guardería, entrando en contacto con los familiares de otros niños e involucrándose de alguna manera en la vida cotidiana del centro.

Los niños reciben tres comidas en la guardería. A las 9 el desayuno, a las 11'30 la comida y a las 15'30 la merienda. A diferencia de los centros escolares del municipio de Bolonia donde la comida se recibe ya preparada y sólo se sirve, en las guarderías todo se prepara en el mismo lugar; lo cual supone la existencia de un lugar especialmente dispuesto para preparar alimentos y de un personal dedicado a este menester. Supone también un mínimo de administración autónoma en este punto. El menú de las comidas es naturalmente distinto según la edad de los niños —los más pequeños son lactantes— y si es necesario se adapta a las circunstancias individuales de cada niño. El ayuntamiento prevé un asesoramiento dietético para el conjunto de las guarderías y ejerce un control médico de cada niño a través de los servicios de puericultura del barrio.

La guardería en el proceso educativo

Como ya he dicho el ayuntamiento de Bolonia no sólo ha pretendido responder a una necesidad social dotando a la ciudad de una red de guar-

derías, sino que se ha propuesto hacer de la guardería un elemento importante en el proceso de transformación social.

Esto quiere decir, de entrada, renunciar a la guardería-asilo en el sentido tradicional y también a la moderna guardería parking donde los niños son vigilados y entretenidos a veces en forma óptima. No se trata por supuesto a renunciar a la vigilancia, al cuidado físico o al entretenimiento de los niños, sino de orientar la actividad de la guardería hacia unos objetivos formativos.

Esto debe entenderse en un doble sentido:

Por un lado la actividad en la guardería es una forma de estimulación del desarrollo normal del niño en todas sus dimensiones: dimensión perceptiva, sensoriomotriz, lingüística. El niño en la guardería recibe una estimulación a la actividad que no encuentra en su casa el niño urbano cuya madre trabaja o simplemente ha de pasar horas fuera de casa y él ha de permanecer encerrado en la vivienda sin poder aventurarse por un espacio exterior demasiado peligroso.

Al mismo tiempo la actividad del niño en la guardería ocurre siempre con otros niños, lo que no siempre ocurre en su casa y esto facilita su capacidad de comunicación y de relación con los demás.

Es fácil advertir que esta caracterización de la guardería coincide con el programa educativo patrocinado por la corporación boloñesa y que puede ser aplicado a cualquier nivel del proceso educativo.

Pero la aplicación a la guardería plantea una situación completamente nueva. Porque a lo largo de la historia distintas teorías pedagógicas han discutido sobre el papel de la escuela en el proceso educativo y han subrayado uno u otro de sus aspectos: la autonomía o la norma, el desarrollo individual o la integración social. Pero siempre se ha coincidido en considerar que antes de cierta edad escolar la tarea educativa corresponde exclusivamente a la familia.

El concebir la guardería como un elemento importante del proceso educativo, quiere decir que desde el primer momento —o desde muy pronto— en la vida del niño la guardería asume conjuntamente con la familia la responsabilidad por la educación del niño. Esto quiere decir que la familia colabora con la guardería y que la guardería se convierte en una especie de familia ampliada.

La familia, como es sabido, provoca el desarrollo del niño a través de unas relaciones personales, relaciones con el padre, con la madre, con los hermanos, con otros familiares. El parvulario está montado igualmente sobre una constelación de relaciones personales pero más amplias, el niño se incorpora a un grupo de niños que son cada día los mismos y esto en relación con unos ciudadanos que son igualmente estables. Pero la constelación es más amplia y más móvil y el niño se ve llevado a adaptaciones más variadas y flexibles.

Esta flexibilidad parece que puede resultar beneficiosa en distintos sentidos. Por un lado la presión educativa que recibe en la guardería es menos exclusiva, menos autoritaria que la que resulta de su relación exclusiva con la figura materna o la paterna. Pero al mismo tiempo la atención que recibe en la guardería es menos parcial, en la guardería es menos hijo único, menos hijo mimado que en su casa. Su equilibrio personal y su capacidad de contacto con los demás debería resultar con ello favorecida.

De acuerdo con las ideas expuestas la eficacia de la guardería debería valorarse en los siguientes aspectos:

- Desarrollo general del niño: psicomotriz y lingüístico.
- Facilidad para entrar y colaborar con otros.

- Facilidad para integrarse en la colectividad escolar en el momento de ingresar en la educación preescolar.

Para que la guardería complemente la acción educativa es necesario que la familia colabore con la guardería. Esta colaboración debe consistir en primer lugar en unos contactos sostenidos y frecuentes y para ello se invita a los padres a que pasen ratos en la guardería interviniendo en su vida cotidiana, jugando con sus hijos y con los otros niños.

Pero la auténtica colaboración supone la responsabilidad compartida, y por tanto la intervención en la toma de decisiones. Esto es lo que se intenta conseguir con las reuniones de los padres de los niños con el personal de la guardería, donde se discuten los problemas que afectan a la guardería y a su práctica cotidiana.

Los miembros del personal de la guardería constituyen por su propia función un equipo con un objetivo común. Para reforzar su conciencia de equipo, no se han establecido diferencias jerárquicas ni determinado un jefe entre su personal. Su programa de actuación se decide colectivamente y la reunión con los padres constituye así una ampliación del equipo responsable.

El funcionamiento eficaz de las reuniones supone un mínimo de formalización. Se supone que los miembros del personal de la guardería se reúnen semanalmente entre sí y una vez al mes con los padres.

Pero en el proyecto pedagógico en el que se inserta la guardería, los padres y los cuidadores de cada guardería en concreto no son el último punto de referencia, unos y otros forman parte de contextos sociales más amplios y estos contextos más amplios deben asumir también su responsabilidad en la gestión de la guardería.

Dada la existencia en Bolonia de organismos de barrio, esta participación se consigue a través de reuniones del conjunto de los cuidadores de las guarderías del barrio con los miembros de las comisiones de barrio. Y cuando es conveniente con la asamblea de vecinos.

Por otra parte, la asesoría pedagógica del municipio estimula de diferentes maneras la reflexión colectiva de los equipos de guarderías sobre su labor y organiza periódicamente encuentros, discusiones y seminarios sobre este tema.

Es posible preguntarse en qué medida el funcionamiento de las guarderías de Bolonia responde a este proyecto educativo.

Empezaremos por dejar claro que las guarderías de Bolonia se comparan ventajosamente con cualquier guardería de intención más tradicional en las tres dimensiones que he señalado para la valoración. Los niños que las frecuentan tienen un desarrollo sensorio-motriz normal y en todo caso superior a la media, tienen un contacto fácil con otras personas, incluso desconocidas, y al término de su tiempo en la guardería se incorporan con facilidad a los centros preescolares.

Por otra parte las guarderías de Bolonia atienden a los grupos económicamente más débiles de la población, o sea que cumplen una función de justicia social. Y sus usuarios —las familias de los niños asistentes— se muestran plenamente satisfechos. Y la restante familias que no envían sus hijos a las guarderías por falta de sitio, reclaman la ampliación de la red. El balance es por tanto plenamente positivo.

El balance es menos positivo si se compara su funcionamiento con el proyecto socio pedagógico que las inspira. La participación social que es su elemento esencial encuentra dificultades y limitaciones. Dada la importancia del tema y la posibilidad de que el modelo boloñés sea adoptado y

desarrollado en otros lugares, vale la pena detenerse en el examen de estas limitaciones.

Un primer dato que puede tenerse en cuenta es el contraste entre el período de preparación y puesta en marcha de las guarderías y la situación actual. En 1969 cuando el ayuntamiento boloñés decidió construir una red de guarderías y convertirlas en pieza importante de su política educativa, grupos de personas de muy diversa procedencia —enseñantes, estudiantes, dependientas de grandes almacenes, comisiones de vecinos, representantes sindicales— colaboraron con entusiasmo en la preparación de los nuevos centros, de tal modo que la formulación de sus objetivos, sus programas de actuación y sus reglamentos, así como su localización y su disposición material, fue en buena parte resultado de un trabajo colectivo. Pasado el entusiasmo inicial el grado de participación colectiva, es hoy mucho menor.

La examinaré en tres niveles: el personal de la guardería, los padres de los niños asistentes y los habitantes del barrio.

En cuanto al personal ya he dicho que las personas que trabajan en cada guardería constituyen un equipo colectivamente responsable por su actuación. Para reforzar esta solidaridad no existe un director o responsable por el grupo, aunque la asesoría pedagógica municipal de la que depende la guardería vela porque se mantenga la coherencia de la actuación.

En la realidad los equipos responsables por las distintas guarderías, difieren mucho entre sí en cuanto a su cohesión, desde los plenamente concordados a los escindidos o dispersos. Como en cualquier grupo humano en grado de cohesión influyen factores temperamentales y también de edad o de similitud de procedencia y formación. Generalmente en cada equipo hay una minoría que se hace una idea definida de la función del equipo e intenta con más o menos éxito arrastrar al resto. Nada hay en ella que pueda sorprendernos, ocurre en cualquier grupo humano. Pero conviene tener en cuenta que el grado de coherencia del equipo de la guardería condiciona la posible participación de los padres.

Por otra parte la idea de que las cuidadoras y las auxiliares (cocina y lavadero) constituyen un equipo común sólo se realiza en cierta medida. Incluso si sus relaciones son excelentes constituyen dos grupos distintos, separados por la edad y la tarea, e incluso por la dependencia administrativa.

En cuanto a los padres, es cierto que algunos de ellos pasan ratos en las guarderías entreteniéndose con los niños u ofrecen su ayuda personal en ciertas actividades —probablemente más que en otras guarderías— y esto es un dato positivo que hay que valorar. Pero se trata de comportamientos individuales y de un significado secundario. La auténtica participación es la que ocurre a nivel colectivo y en relación con la gestión de la guardería y cuyo ámbito natural son las reuniones de padres y el personal de la guardería.

La verdad es que la participación de los padres es reducida. En líneas generales puede decirse que sobre 50 familias implicadas, 5 asisten a todas las reuniones, 20 asisten a algunas y, el resto, apenas sí a una sola en todo el año. El motivo principal de esta escasa asistencia es naturalmente que las familias no tienen tiempo. O que participan de la actitud «para esto está el personal de la guardería, para saber lo que tienen que hacer». Pero también es cierto que a lo largo del tiempo las reuniones se «gastan» y el interés por participar decrece.

La razón puede entenderse así. Las cuidadoras pretenden plantear cuestiones sobre la práctica pedagógica a nivel del conjunto de la guardería. Los padres en cambio están más bien interesados por los problemas individuales de los hijos, solicitan información, presentan quejas o piden asesoramiento y ayuda. Los cuidadores acaban por ceder y responden a las demandas

de los padres, con lo que la responsabilidad recae exclusivamente sobre ellos.

Hay otra razón menos explícitamente formulada pero real. Para los padres la guardería aparece en primer lugar como un servicio que desean que funcione de la mejor manera posible y de acuerdo con sus necesidades. Para el personal su actividad en la guardería es una actividad laboral regida por un contrato al que se limitan y que procuran mejorar. Si los padres recogen a su hijo media hora más tarde de lo previsto perjudican a algún miembro del personal con cuyo horario de trabajo interfieren. A la inversa si una cuidadora en uno de sus derechos legales pide unos días de permiso para examinarse en la Universidad o si todo el personal de la guardería se declara en huelga reclamando una mejora salarial, los niños mientras tanto quedan menos atendidos. La verdad es que aunque colaboren en una tarea común, los intereses inmediatos de los cuidadores y de los padres no coinciden.

A nivel de barrio la participación se pretende hacer a través de la comisión de enseñanza y a través de la asamblea de vecinos. No es difícil imaginar por donde puede sufrir la participación.

La comisión de enseñanza es un buen lugar para exponer y debatir los problemas que afectan a las guarderías. Y puede añadirse, los que afectan a cualquier institución educativa del barrio. Esta discusión puede ser extremadamente provechosa. Pero la comisión de enseñanza no tiene propiamente un ámbito delegado de autoridad. En estas condiciones lo más fácil es que el personal de las guarderías utilice estas reuniones para dar a exponer sus problemas y los de las guarderías y para hacerlos llegar al conocimiento de los habitantes del barrio y de los órganos superiores del ayuntamiento.

Algo parecido puede decirse de las reuniones del personal de las guarderías del barrio con la asamblea de vecinos. Los vecinos que no tienen hijos en las guarderías sienten poco interés por asistir y los que los tienen ya pueden asistir a las reuniones de los padres en las propias guarderías. O sea que sólo puede reunirse a la asamblea, cuando las guarderías han de plantear una cuestión importante y de alcance general. Y entonces la reunión tiene un carácter más bien informativo.

Si el ayuntamiento tuviese previsto un plan de expansión de las guarderías, sería relativamente fácil despertar el interés general de los organismos colectivos del barrio, pues ya he dicho que la demanda insatisfecha de puestos en las guarderías es muy grande, pero el coste cada vez más alto de sostenimiento de las guarderías, en contraste con la disponibilidad de medios económicos cada vez más reducida, ha obligado al ayuntamiento de Bolonia a dejar claro que, mientras el estado italiano no facilite los medios necesarios, resulta imposible ampliar la red actual. En esta situación cualquier reunión sobre el tema guardería tropieza muy pronto con unas limitaciones infranqueables.

Aunque esta misma situación de penuria puede provocar la necesidad de decisiones colectivas. El ejemplo más característico lo ofrece la reglamentación de los nuevos ingresos en las guarderías, cuando el número de plazas disponibles es notablemente inferior al de peticiones. El ayuntamiento ha renunciado a encargarse de esta selección y la ha delegado en la base. Evidentemente no es posible que sea cada guardería en concreto la que se encargue de seleccionar a sus futuros asistentes —o de dictar las normas de esta selección— dado que los primeros interesados, los padres de los nuevos alumnos, no están representados en ella. Así la responsabilidad recae forzosamente en los organismos colectivos del barrio, en el comité de enseñanza y en último término la asamblea de vecinos.

El que los vecinos de cada barrio elaboren los reglamentos de ingreso en las guarderías del barrio, problemas que les afecta directamente, es un

ejercicio democrático perfectamente positivo, incluso si ocurre, como de hecho ocurre, que diferentes barrios establecen reglas distintas.

La experiencia de las guarderías de Bolonia demuestra que la participación sólo es posible y efectiva en la medida en que se cumplan dos condiciones:

- Que los grupos sociales llamados a participar sean conscientes de sus objetivos comunes y se vean llevados a tomar decisiones en relación con estos objetivos comunes.
- Que los organismos colectivos en los que se integran tengan un ámbito real de decisión y responsabilidad.

Lo cual no significa rechazar el camino abierto por el experimento de Bolonia, sino al contrario señalar las líneas en las que puede ser desarrollado.

El personal de las guarderías

Tal como ya he indicado en las guarderías trabajan cuidadoras (asistenti infantile) y auxiliares (inservienti), que se ocupan de la preparación de los alimentos, del lavado de la ropa y de la limpieza y vigilancia general.

Las cuidadoras trabajan 36 horas semanales (33 horas con los niños, 3 en reuniones internas del grupo y reuniones con los padres y organismos del barrio). Tanto las cuidadoras como las auxiliares se distribuyen en dos turnos, uno de mañana y otro de tarde, coincidiendo los dos en las horas de mayor trabajo.

La plantilla de la guardería para 45 o 40 niños está constituida por 10 cuidadoras y 5 auxiliares. Todas las cuidadoras tienen la misma categoría y desempeñan las mismas tareas y la responsabilidad por la marcha de la guardería es asumida colectivamente. Lo mismo puede decirse del personal auxiliar. Dado sin embargo que su tarea tiene un aspecto administrativo importante —el valor de los alimentos servidos en una guardería se acerca al medio millón de pesetas, y el gasto de lavado y reposición de ropa es igualmente importante— para cada dos guarderías existe una administración que de hecho controla el trabajo del personal auxiliar.

Si una guardería que acoge hasta 50 niños emplea 10 cuidadores en dos turnos, esto quiere decir que por la mañana y por la tarde, cada cuidadora está al cuidado de 10 niños; y al mediodía a la hora de la comida en que confluyen los dos turnos, de 5 niños. Naturalmente se trata de cifras medias, sujetas además a variaciones cotidianas, pues los niños faltan a menudo, aunque también las cuidadoras están ausentes algunas veces.

El personal de las guarderías y concretamente las cuidadoras poseen un título de «asistenta infantil» expedido por una escuela de formación profesional de grado medio. Son estudios de dos años a partir de la enseñanza media elemental y el título tiene por tanto un nivel equivalente al brachillerato. Para mejorar su preparación el ayuntamiento de Bolonia hace algunos años reclutó el número de aspirantes que consideró que requería la red de guarderías y les ofreció un cursillo de capacitación de un año de duración. Parte importante del curso era una temporada de prácticas en las propias guarderías. Como no se prevé que la red de guarderías se expanda en los próximos años, este curso no ha vuelto a organizarse.

El puesto de cuidadora en una guardería, por atractivo que pueda resultar en sí mismo, tiene escasas por no decir nulas posibilidades de promoción y progreso. Las que lo ocupan lo saben y el ayuntamiento es también consciente de ello. Se trata de un puesto en una institución exclusivamente municipal y de un puesto que no exige ninguna calificación docente. El margen de

maniobra para ofrecer mayores prespectivas es por tanto muy pequeño. Se proyecta que con el tiempo las cuidadoras de las guarderías puedan capacitarse para ocupar puestos de educadoras en centros de educación preescolar, que son igualmente municipales, pero es todavía sólo un proyecto y no es seguro que resulte muy estimulante.

El tipo de trabajo que efectúan las cuidadoras y el horario que cumplen, les permite perfectamente combinar el trabajo con unos estudios universitarios y muchas lo hacen. Su sesión resulta facilitada porque hace ya tiempo el ayuntamiento ofreció importantes facilidades a sus empleados que quisiesen seguir estudios. Estas facilidades producen hoy complicaciones en la vida de las guarderías, cuando en una guardería coinciden, como es frecuente, varias estudiantes.

Sin que sea fácil imaginarlo qué ocurrirá con estas estudiantes el día que terminen sus estudios. En las condiciones actuales de plétora de graduados es poco probable que encuentren trabajo como graduados universitarios y lo más fácil es que sigan empleadas en la guardería y se sientan sub-empleadas y sub-retribuidas.

Presupuesto

Sin ningún intento de precisión y sólo para dar idea del orden de magnitudes en juego, puede aceptarse el siguiente presupuesto anual de función aumento de una guardería boloñesa para 50 niños.

Retribución del personal empleado en la guardería	3.700.000,—
Gastos materiales de todo tipo incluido lavado de ropa	300.000,—
Conservación y reparaciones	250.000,—
Apoyo administrativo y pedagógico (parte proporcional de los gastos municipales)	150.000,—
Administración	600.000,—
	<hr/>
	5.000.000,— pesetas

Lo que equivale a un coste por niño de 100.000,— pesetas anuales aproximadamente.

Las familias de los niños asistentes pagan una cierta cantidad por niño en relación con sus ingresos. Se establecen 5 niveles de contribución entre 0 y 15.000,— pesetas anuales, de tal modo que en conjunto los niños vienen a pagar 8.000,— pesetas anuales por término medio. Se cuenta con que el año próximo esta contribución se eleve en forma sensible. En la actualidad cubre aproximadamente la mitad del coste de las comidas que reciben los niños.

Se trata como se ve de un coste muy alto. De hecho es el más alto por individuo de todos los sistemas educativos patrocinaos por el ayuntamiento boloñes. Y un coste además en continuo aumento, porque en su mayor parte está constituido por retribuciones al personal.

Costo plenamente justificado, ya que es evidente que la relación educadores/educados es más alta en la guardería que en cualquier otra institución educativa. Pero costo que llega a poner en cuestión la propia justificación de la guardería. Pues en las discusiones sobre este punto se ha avanzado la opinión de en el momento en que el costo de la guardería para dos niños sea más alto que el sueldo que recibe su madre por su trabajo, parece que sería socialmente más económico pagarle su sueldo íntegro para que se quedase en casa.

Es discutible en qué medida son viables otras formas menos costosas de guardería: cooperativas familiares, personal a tiempo parcial, etc. En todo

caso es cierto que en las circunstancias actuales, el municipio boloñés ha llegado al límite de sus posibilidades, y que este límite está representado por el 12 % de población que actualmente atiende en guarderías.

Educación preescolar

Traduzco por educación preescolar lo que en Italia se denomina escuela maternal, que atiende a los niños de los 3 a los 6 años, y por tanto hasta el comienzo de la escolaridad normal obligatoria.

Por diferentes razones en Italia, como en muchos países existe actualmente una gran demanda de educación preescolar. Una de las causas es el convencimiento generalizado de que el desarrollo intelectual y la sociabilidad deben activarse sistemáticamente antes del comienzo de la llamada edad escolar y el convencimiento de que los niños que han recibido una educación preescolar se incorporan luego a la escuela con mayor facilidad y la aprovechan con mayor éxito.

Por otra parte están las razones que provocan la necesidad de las guarderías. El trabajo femenino y las estrecheces de la vida urbana hacen deseable que el niño se incorpore a una institución educativa lo más pronto posible.

Durante muchos años el Ministerio de Educación italiano, como el español se ha desentendido de la educación preescolar, argumentando que mientras no estuviese completo el sistema de la enseñanza escolar obligatoria, mientras hubiese niños en edad escolar sin escuela era absurdo e injusto preocuparse por generalizar la preescolar. Hace unos años ha cambiado de opinión y ha decidido crear centros de educación preescolar sostenidos por el estado. Pero el número de centros así establecidos es todavía muy pequeño.

En agudo contraste con esta situación el ayuntamiento de Bolonia hace más de 20 años decidió encargarse de la educación preescolar para la mayoría de la población y hacer de ella en cierta medida el eje de su actuación pedagógica. Esto debía significar el hacerse cargo de la construcción de un gran número de edificios escolares y, sobre todo, el hacerse cargo de las instituciones escolares que iban a establecerse en ellos y en primer lugar la retribución de su personal.

Al actuar así el ayuntamiento de Bolonia era fiel a su política educativa, pues es evidente que una pedagogía activa y comunitaria influye con tanta más fuerza en el alumno cuanto más joven es éste, y fiel a su política social pues ya he dicho que la demanda de educación preescolar responde en parte a una problemática social muy acusada en las clases trabajadoras.

Pero el ayuntamiento boloñés era sobre todo sensible al hecho de que encargándose totalmente de la organización de la educación preescolar —porque el Ministerio renunciaba a ocuparse de ella— podía integrarla plenamente en su proyecto político para la ciudad, de participación ciudadana a través de organismos descentralizados.

Como resultado de este esfuerzo mantenido a lo largo de muchos años, hoy existen en Bolonia centros de educación preescolar municipal que este año acogen a 13.000 escolares que representan el 80 % de la población de Bolonia entre los 3 y los 6 años de edad, y lo que es más importante todavía, también en este año por primera vez estos centros han atendido todas las demandas de admisión que se les han presentado. El 20 % restante de la población infantil o no siente la necesidad de esta educación o asiste a los dos parvularios estatales o a los varios privados que existen en Bolonia. Una situación tan favorable no se da en ninguna otra ciudad de Italia y podemos añadir que tampoco se da en toda la Europa meridional.

Organización y funcionamiento

El centro de educación preescolar acoge niños de ambos sexos de 3 a 6 años de edad, repartidos en 3 niveles de desarrollo, correspondientes aproximadamente a los 3, 4 y los 5 años. El centro típico acoge a 90 niños en tres secciones una para cada nivel. Otros centros de mayor capacidad cuentan con dos secciones cada nivel.

En el conjunto de la ciudad de Bolonia existen actualmente unos 120 centros con 450 secciones en total.

El centro de preescolar funciona cada día incluso los sábados de 8 de la mañana a 17,30 de la tarde, aunque los sábados la asistencia es reducida.

Al mediodía los niños comen en el centro. El centro no prepara las comidas, sino que las recibe de una organización exterior. Se limita a servir las.

En un centro con 3 grados y 90 alumnos hay 6 educadores trabajando en dos turnos, uno de la mañana y otro de la tarde. Los dos turnos coinciden al mediodía, a la hora de servir la comida a los niños. El centro ocupa además a tres personas en funciones auxiliares (limpieza, vigilancia).

Objetivos educativos

He descrito ya con algún detalle el proyecto pedagógico boloñés en general y en el caso de la guardería y ahora bastará con señalar algunos puntos específicos de su aplicación a la guardería.

Una educación activa quiere decir una educación que se apoya en la espontaneidad del niño, en su curiosidad, en sus motivaciones. Y una educación solidaria quiere decir una educación que favorece la actividad de los niños en común. Pero esto no significa necesariamente una educación permisiva, una educación centrada en la satisfacción del niño por sí mismo. El niño ha de descubrir en el período preescolar que para manejar la realidad y conseguir resultados, ha de atenerse, a ciertas reglas y que para convivir con otros y actuar con otros ha de atenerse igualmente a reglas.

El tener unos compañeros estables —los miembros de la misma sección— no es sólo como en la guardería una manera de darle seguridad, sino una manera de cumplir una función social, de jugar un papel en el grupo y de descubrir una responsabilidad colectiva.

Comparado con el niño de guardería, el niño preescolar es más autónomo y tiene una actividad más atenta y más enlazada con el pasado y el futuro. La intervención de los educadores se hace más sistemática y exige una programación de su despliegue a lo largo del curso, programación que exige la colaboración de todo el equipo educativo.

Es en esta programación donde debería insertarse la colaboración entre padres y educadores que propugna el modelo pedagógico boloñés, de acuerdo con la fórmula que ya he citado de reuniones frecuentes de unos y otros en el ámbito del centro escolar.

La verdad es que los padres de los niños preescolares en Bolonia se interesan por el centro escolar de sus hijos en forma apreciable, algunos pasan ratos en el centro o colaboran de distintas maneras en su actividad y a pesar de sus agobios de tiempo asisten a las reuniones de padres, en mayor proporción que los padres de los niños en las guarderías. Pero precisamente porque al nivel de preescolar los temas a discutir en estas reuniones son más directamente educativos, más técnicos si se quiere, la diferencia de funciones entre padres y educadores se hace más clara y los padres tienden a limitarse más al papel de pedir información y ayuda para la educación de su hijo.

De modo parecido en las reuniones conjuntas de los educadores de pre-

escolar con los organismos colectivos del barrio tiende a darse por supuesto que el planteamiento pedagógico es cuestión de los educadores, y lo que en estas reuniones se discute son cuestiones administrativas o económicas de los centros o laborales de los educadores.

Al llegar aquí podemos aventurar una opinión de conjunto.

Lo que he llamado el proyecto educativo boloñés —la escuela como elemento de transformación social— fue formulado en primer lugar para impulsar la educación preescolar. Y aunque la guardería boloñesa representa su innovación más importante y ha atraído más la atención de los entendidos, la gran realización de la política educativa de la ciudad de Bolonia continúa siendo la educación preescolar.

La existencia de un proyecto pedagógico definido, el hecho de que la administración municipal haya ofrecido a lo largo del tiempo los medios materiales y el impulso necesario y el hecho de que los equipos de educadores responsables por esta educación sean competentes y lleven años actuando, hacen que la educación preescolar en Bolonia tenga un nivel de capacidad muy alto.

La inserción de los centros de educación preescolar en una estructura administrativa descentralizada y participativa ha obligado a los ciudadanos de Bolonia a intervenir de alguna manera en su gestión y a sentirse solidarios por su suerte y esto ha permitido a los centros sustituir en una época políticamente conflictiva y en los últimos tiempos económicamente muy duros. Para entender esta afirmación puede tenerse en cuenta que la educación preescolar que afecta a toda la población de la ciudad, ha sido promovida por un partido político tan definido como el P.C.I. O que la frecuencia y amplitud de los conflictos que en Italia enfrentan a los educadores con la administración pública. Si estos hechos no han hecho entrar en crisis a la educación preescolar boloñesa, hay que suponer que es porque ha existido una solidaridad mínima entre el público, los educadores y la administración municipal.

Al lado de este balance positivo hay que añadir que ciertos objetivos de la política cultural continúan siendo sólo aspiraciones. Me refiero concretamente a dos puntos principales y complementarios.

- Que la institución escolar se convierta en una institución abierta de tal modo que su práctica pedagógica sea el resultado de una intervención social colectiva.
- Que la colaboración de los padres y de los distintos grupos sociales con la escuela, sea una auténtica participación en una responsabilidad compartida, no sólo en cuanto a la existencia de la escuela sino en su práctica pedagógica.

Personal

He dicho que un centro de preescolar con 3 secciones y 90 niños ocupa a 6 educadores y 3 auxiliares. En el conjunto de la red son 900 educadores y 450 auxiliares. La mayoría de unos y otros, casi la totalidad, son femeninos.

Los educadores trabajan distribuidos en dos turnos, unos por la mañana y otros por la tarde, coincidiendo al mediodía para dar la comida a los niños. Su jornada de trabajo es de 35 horas semanales, de las que 30 son de permanencia en el aula con los niños, y 5 de preparación de trabajo, de reuniones del equipo y con los padres o con otros colectivos.

Los educadores de cada centro forman un equipo que asume colectivamente la responsabilidad de la marcha del centro. No hay entre ellos quien asuma normalmente la dirección del equipo ni diferencias de status. La coherencia en la actuación se procura por medio de reuniones frecuentes y en el rato de coincidencia al mediodía. De todos modos el trabajador en dos turnos

es un inconveniente para la cohesión del grupo. Dado que la red de centros se ha desarrollado a lo largo de muchos años hay bastantes educadores con experiencia, no sólo en su actividad profesional sino en el trabajo en equipo. La asesoría pedagógica del ayuntamiento, de quien dependen los centros, vela por la buena marcha de los equipos. De todos modos el grado de integración varía mucho de un equipo a otro.

Los educadores en los centros preescolares no tienen el título de maestro sino un diploma de una escuela profesional de grado medio, distinto del de las cuidadoras de guardería pero de su mismo nivel, o sea comparable al título de bachillerato superior. Igual como en el caso de las cuidadoras de guarderías durante un tiempo el ayuntamiento de Bolonia organizó unos cursos de capacitación, que actualmente una vez cubiertas las necesidades básicas del personal ya no se organizan.

Los educadores del ayuntamiento de Bolonia tienen una jornada algo más extensa que los maestros del escalafón nacional —pues éstos se resisten a admitir la obligación de añadir a las horas de clase, horas de reunión— y una retribución algo menor. Más todavía; los maestros por pertenecer a un escalafón nacional tienen más posibilidades de promoción que los educadores cuyo horizonte se limita a una pequeña red de centros municipales. Los educadores de preescolar son evidentemente sensibles a estas diferencias, incluso si para algunos o muchos entre ellos, el participar en una experiencia viva, como es la boloñesa, resulta más estimulante que un trabajo rutinario en el magisterio nacional.

6 Escuela primaria

A los 6 años el niño ingresa en la enseñanza primaria y el sistema de la enseñanza primaria obligatoria pública y obligatoria en Italia como en muchos países depende del estado. Esto no quiere decir que en Italia no existan centros privados de enseñanza primaria, sino que cualquier centro que crease el ayuntamiento sería por ello mismo, público, y por tanto dependiente del Ministerio de Educación.

Pero si el ayuntamiento no podía crear y dirigir centros de enseñanza primaria, sí podía ayudar a los centros estatales a cumplir mejor con su misión. Y esto es lo que ha hecho.

Motivos de intervenir no le han faltado. Desde el punto de vista de los responsables por la política educativa del ayuntamiento boloñés, la enseñanza primaria estatal en Bolonia dejaba mucho que desear. Dejaba que desear, por supuesto en calidad, muy lejos de las metas ambiciosas que el proyecto educativo boloñés se planteaba. Pero dejaba que desear también en cuanto a su nivel de actividad, o más simplemente de presencia. Mientras el centro municipal de educación preescolar acoge a sus alumnos a lo largo de 9 horas y media, el centro nacional de enseñanza primaria sólo funciona durante 5 horas.

La limitación de la jornada escolar a 5 horas por la mañana ha tenido además en Italia una curiosa consecuencia, que en vista del déficit de escuelas se haya optado, en las ciudades, por establecer en muchos casos dos turnos, unos niños y unos maestros ocupan el local escolar por la mañana y otros niños y otros maestros lo ocupan por la tarde.

Por medio de su plan de construcciones escolares el ayuntamiento de Bolonia ha procurado eliminar esta situación absurda sin haberla conseguido completamente.

Pero incluso en las escuelas de horario matutino la situación no puede considerarse satisfactoria. No sólo porque con un horario más extenso los programas podrían enriquecerse, sino porque el horario restringido resulta incómodo para las familias, sobre todo si la mujer trabaja, ya que los hijos

quedan así largo rato «flotando» mientras los padres trabajan en jornada laboral normal.

La corporación boloñesa decidió enfrentarse con esta situación haciéndose cargo de establecer una prolongación de la jornada escolar por la tarde en los centros escolares estatales. La iniciativa no es propiamente boloñesa, se ha propuesto en muchos lugares y el propio estado italiano la ha establecido oficialmente, al menos sobre el papel. Pero la actuación del estado en este sentido —el número de escuelas donde ha establecido el «tempo pieno»— es mínimo. En cambio, el ayuntamiento de Bolonia lo ha establecido en el 60 % de las escuelas públicas de la ciudad.

En estas sesiones de tarde se cubren las materias menos atendidas en la enseñanza tradicional, trabajo manual, expresión plástica, música, deporte, conocimiento del medio físico y social, etc.

Lo que podría decirse sobre la pedagogía de estas materias no tiene interés para el lector, ya que no representa ninguna novedad sobre lo que pueda ser la práctica de cualquier actividad. Y es fácil comprender que la división de la materia docente en dos horarios y dos maestros cada uno de los cuales depende de un sistema y de una autoridad distinta —el uno del Ministerio y el otro del ayuntamiento— no es ninguna ventaja, sino al contrario. Y aunque el municipio ha hecho lo posible por integrar de alguna manera los dos sistemas hasta ahora ha conseguido resultados más bien modestos en este sentido.

Más claro es todavía que estas clases complementarias difícilmente pueden ponerse en relación con la estructura descentralizada y participativa puesta en pie por la corporación boloñesa. El ayuntamiento no tiene autoridad sobre las escuelas estatales y no puede por tanto, cederla a los grupos ciudadanos para que intervengan en la gestión.

Pero a pesar de la gran distancia que hay entre estas clases complementarias y el proyecto educativo del ayuntamiento de Bolonia, hay que señalar que estas clases representan un esfuerzo extraordinario. Para poder ofrecerlas el ayuntamiento ha de contratar casi a tantos maestros como contrata educadores para la educación preescolar. Y debe ofrecerles unos medios materiales de enseñanza y un apoyo técnico considerable. El programa de «tempo pieno» le cuesta a la corporación boloñesa tanto como el sistema de educación preescolar y los resultados son evidentemente menos brillantes. Si lo mantiene, a pesar de su coste y renunciando a otras posibilidades más justificables ideológicamente, ha de ser por su popularidad. Tanto la elevación de la calidad de la enseñanza que representa el «tempo pieno», como la prolongación de la jornada escolar responden a las expectativas de la población boloñesa.

7 Otras actividades

Si el «tempo pieno» no representa ninguna novedad pedagógica importante, sí lo son en cambio dos iniciativas a las que voy a referirme brevemente.

La primera se refiere a la integración de los deficientes o minusválidos en el sistema de la educación normal.

Como es sabido, actualmente se levantan muchas voces que protestan contra los centros de educación especial, por entender que constituyen una forma de separación y aislamiento de estos niños, aumentando así la discriminación de que serán objeto a lo largo de su vida. En ciertos países de pedagogía avanzada y recursos económicos amplios, se han dado pasos muy notables en esta dirección. Y la ciudad de Bolonia ha decidido inscribirse en este movimiento de integración de los deficientes, que concuerda perfectamente con los objetivos de su política educativa.

Como la cuestión tiene una gran trascendencia social, conviene que le dediquemos alguna atención.

Cuando se habla de integración de los disminuidos en el sistema normal de educación, no se trata de proponer esta integración absolutamente en todos los casos. Los casos muy graves en el orden intelectual —profundos— en el orden sensorial —ciegos y sordos— o en el motor —grandes parálisis, parálisis cerebral graves—, evidentemente no pueden participar en las actividades de una clase normal. Pero prescindiendo de los casos más graves y admitiendo que la línea divisoria es muy difícil de trazar, sabemos que hay muchos niños con diferentes formas y niveles de déficit que podrían participar en una clase normal. ¿Por qué no están? ¿Por qué los centros de enseñanza normales tienden a rechazar, cada vez con más fuerza, a los niños con cualquier deficiencia?

Esta pregunta es importante porque sólo en la medida en que aclaremos los motivos de la marginación en los centros de enseñanza podremos proponer maneras útiles de impedirlo.

Y la respuesta no es difícil de dar. El centro y su personal docente, cara a los padres y cara al público en general, está preocupado por el éxito de la enseñanza que en términos de los padres y de la sociedad se mide por los éxitos académicos. Los deficientes de cualquier tipo conseguirán menos éxitos, e incluso la atención que se les dedique, el adaptarse a su ritmo, puede disminuir el éxito académico del conjunto de la clase. Los padres, se entiende los padres de los niños no deficientes, no sólo participan de este punto de vista sino que lo exageran, el hecho de que en la clase haya niños deficientes de cualquier tipo, no sólo puede reducir el ritmo de aprendizaje y el éxito académico del grupo sino que disminuye su prestigio social. Así la discriminación del deficiente en la escuela antes que el resultado de ningún reglamento resulta de la actitud de los propios educadores, reacios al suplemento de esfuerzo y de responsabilidad que supone la presencia de los deficientes y de una actitud egoísta de los padres que suponen que la presencia de deficientes en el aula perjudica al éxito académico y al prestigio social de sus hijos.

Para integrar positivamente a los deficientes en la escuela normal hay que resolver antes estas actitudes. Es lo que ha intentado hacer el ayuntamiento de Bolonia de una doble manera.

Por un lado, planteando el problema de los deficientes como un problema social de la colectividad que debía ser asumido por ésta en sus órganos de gestión del sistema educativo, concretamente por los organismos del barrio. Planteada la cuestión en este ámbito, es muy difícil justificar la separación utilizando argumentos obviamente egoístas y la colectividad se ve llevada a aceptar la existencia del problema y a discutir sobre la manera de organizar y facilitar la integración. Los padres de los niños deficientes se ven llevados a dar también su opinión y todos los afectados han de aceptar algún tipo de responsabilidad. Hay que reconocer que la fórmula adoptada por el ayuntamiento boloñés ante esta cuestión es evidentemente la mejor posible.

Pero al mismo tiempo es cierto que el educador que tiene niños con algún déficit notorio en su grupo requiere una ayuda suplementaria. Esto es lo que pretende hacer el municipio boloñés a través de su servicio psicopedagógico —al que más adelante me referiré— que ofrece entrenamientos complementarios en distintas áreas a niños que los precisan.

Creo importante insistir en estas observaciones sobre la manera como se ha abordado el tema en Bolonia, para evitar una adopción precipitada del principio de no discriminación del deficiente. La integración de éste en la escuela normal requiere como he dicho:

— la actitud favorable de los enseñantes y de los padres, actitud favorable que no se consigue por decreto y que hay que construir a partir de una solidaridad social;

— unas condiciones favorables de trabajo del profesor —que no esté desbordado por el número de alumnos u otros condicionantes de su trabajo— y que disponga de una ayuda complementaria.

Si estas condiciones no se cumplen, el principio de no discriminación se convierte fácilmente en una farsa con fraseología progresista que deja a los deficientes sin centros especiales y sin llegar a su integración en los normales.

Para situar en su justa perspectiva la iniciativa de Bolonia hay que añadir todavía que en la ciudad existen, en parte sostenidos por el ayuntamiento, un centro para deficientes profundos y otro para parálíticos cerebrales, o sea para casos que obviamente no pueden integrarse en el sistema general. Y tener en cuenta que la integración promovida por el ayuntamiento se aplica fundamentalmente en los centros educativos que dependen del ayuntamiento, o sea en los centros de educación preescolar, que son por otra parte los centros donde la integración de los deficientes plantea menos problemas.

La segunda innovación del ayuntamiento boloñés se refiere a la supresión del asilo. El asilo de la ciudad de Bolonia era como tantos otros asilos benéficos una prolongación de la Maternidad, un lugar donde se acumulaban los niños abandonados al nacer por sus madres. Hace unos años se cambiaron en Italia las leyes sobre adopción, con el resultado de que actualmente la mayoría de los niños abandonados al nacer, son adoptados casi inmediatamente. Así, en el asilo, sólo quedan niños abandonados por sus familias, familias disueltas e irregulares de muy bajo nivel económico y social. Con estos niños se han formado tres pequeños grupos, que se han instalado en otros tantos pisos, al cuidado cada grupo de dos o tres personas dedicadas a este fin. Los niños como cualquier otro niño de la ciudad asisten a la institución educativa que les corresponde: guardería, preescolar o escuela primaria.

8. Servicios paraescolares

La actuación del ayuntamiento boloñés en la relación con la educación de la infancia, incluye todavía un conjunto de servicios complementarios del sistema escolar.

Se puede citar en primer lugar el servicio de alimentación. He dicho ya que en las guarderías municipales se prepara y suministra alimentación a los niños 3 veces al día.

En los centros de preescolar y en una parte de los centros de primaria, se suministra a los niños la comida del mediodía. Esta comida no se prepara en los centros, sino que se recibe de empresas especializadas en este menester, con las que el ayuntamiento ha contratado el servicio. Uno de éstos es una cooperativa impulsada por el propio municipio.

Las familias de los niños abonon una cuota por este servicio, cuota fijada en función de su nivel de vida. La cuota se calcula de tal modo que las familias más necesitadas no pagan nada, las familias más pudientes pagan la totalidad del coste calculado de la alimentación, y el término medio de las familias pagan la mitad de este coste. Así viene a resultar que el ayuntamiento recupera en conjunto la mitad de lo que le cuesta la alimentación escolar.

Otro servicio de este tipo es el servicio de transporte. Aunque Bolonia no es una ciudad excesivamente grande y aunque la planificación de las cons-

trucciones ha disminuido las necesidades de desplazamientos de los escolares, todavía siguen existiendo necesidades de este tipo, relacionadas sobre todo con la concentración de escuelas estatales de enseñanza primaria en el centro de la ciudad, lo que produce desplazamientos de escolares desde ciertos barrios periféricos.

Hablando de transportes, vale la pena recordar que en Bolonia los transportes municipales regulares son gratuitos, no sólo para los escolares sino para todos los usuarios hasta las 10 de la mañana y un par de horas por la tarde.

En una perspectiva distinta hay que citar los servicios de medicina y de psicopedagogía al servicio de los escolares.

Existe un servicio municipal de medicina escolar que cumple más bien funciones de inspección y control. La atención directa a los escolares se realiza a través de los servicios de pediatría, radicados en los centros cívicos de cada barrio. Este servicio presta especial atención a los niños de las guarderías a cada uno de los cuales examina periódicamente.

También en los centros cívicos de barrio funcionan los servicios psicopedagógicos municipales. En la ciudad de Bolonia existen 18 centros cívicos, en otros tantos barrios, y cada barrio cuenta con 30 ó 40.000 habitantes por término medio. El servicio psicopedagógico está al servicio de las escuelas municipales del barrio y de sus alumnos.

Asesoran psicológicamente a los padres en general (charlas, intervención en reuniones). Asesoran individualmente a los padres que acuden al servicio en busca de consejo y ayuda.

Realizan intervenciones sistemáticas sobre grupos, especialmente en el área de la psicomotricidad y a nivel de preescolar y primaria. Estas intervenciones se realizan en los propios centros escolares y en colaboración con los educadores.

Realizan intervenciones sistemáticas en casos individuales (reeducación) en distintas áreas: psicomotricidad, lenguaje y con una frecuencia de dos horas semanales por individuo.

En estas intervenciones se incluye como tarea importante del servicio la ayuda a los deficientes integrados en la escuela normal. Normalmente el equipo de miembros del servicio tiene en tratamiento a la vez 25 casos individuales y 25 en pequeños grupos.

9. Enseñanza media

Aunque en Italia la enseñanza media como la primaria corresponde al estado, el ayuntamiento de Bolonia se hace cargo de la gestión y mantenimiento de los «Liceos» (institutos de enseñanza media). Como ello no representa ninguna novedad ni pedagógica ni organizativa, basta con citarlo.

Sí hay que destacar en cambio, que el ayuntamiento se hace cargo de los cursos nocturnos en varios liceos de la ciudad en los que jóvenes trabajadores cursan el bachillerato en horarios compatibles con su trabajo. Aunque estos cursos como tales no impliquen ninguna innovación, en cambio su intención social y su enlace con la política educativa del municipio es evidente. Añadamos que se trata de un esfuerzo económico muy importante, casi tan importante como el que representa la organización de la enseñanza preescolar.

10. Algunas cifras

Sin ninguna pretensión de exactitud y sólo para ilustrar el orden de magnitudes en que se mueven el gasto en educación del municipio boloñés, señaló unas cuantas cifras. Son cifras reducidas de datos publicados por el consistorio sobre el año 1975 y traducidas de liras a pesetas. Por supuesto desde entonces la inflación ha seguido actuando en los dos países, y la tasa de cambio de las dos monedas ha variado varias veces, pero ya he dicho que se trata sólo de marcar un orden de magnitudes.

En conjunto en el año 1975 el gasto en educación de la corporación municipal boloñesa, se elevó a cerca de 1.400 millones de pesetas, lo que representa cerca del 25 % de su presupuesto ordinario total.

En el mismo año el municipio boloñés empleó a cerca de 3.000 personas en tareas directamente educativas y al servicio de las instituciones educativas, lo que representa cerca del 45 % de los empleados municipales.

El gasto por capítulos puede resumirse así:

Preescolar (Scuola comunale dell'infanzia)

12.900 inscritos
942 enseñantes
942 personal auxiliar (bedelli)

Presupuesto: 235 millones de pesetas.

Presupuesto x niño: 25.000 ptas. anuales.

Escuela primaria elemental (tempo pieno)

28.500 población escolar sobre la que el ayuntamiento proyecta actividades complementarias.

542 enseñantes.
542 personal auxiliar.

Aparte de estas personas, el ayuntamiento subvenciona parcialmente la actividad de otras.

Presupuesto: 325 millones de pesetas.

Enseñanza media elemental y superior

45.000 sobre los que el ayuntamiento proyecta alguna actividad.
700 enseñantes.

Presupuesto: 700 millones de pesetas.

Alimentación

12.000 beneficiados.

Presupuesto: 180 millones de pesetas anuales.

Lo que equivale a 15.000 pesetas/año por niño.

Nota bibliográfica

- **La scuola a Bologna, situazione e politica comunale**
Documenti del Comune. Bologna 1971.
- **Un asilo nido di tipo nuovo: analisi di un'esperienza**
Documenti del Comune. Bologna 1972 (2.^a ed. 1973).
- **Crisi della scuola e iniziativa comunale**
Documenti del Comune. Bologna 1972.

Información

- Aureliana Alberici
Asesora a la publica istituzione
Via Batistelli 2
40100 Bologna
- Giuseppe Bergamaschi
Ufficio Esteri
Via Indipendenza 2
40100 Bologna

