

La Apuesta Toscana para la Educación a la Primera Infancia

El recorrido toscano en el desarrollo del servicio educativo para la primera infancia

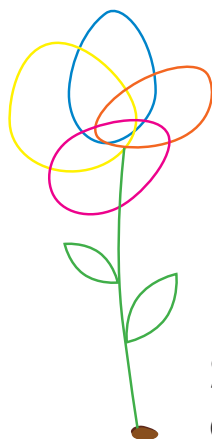
Traducido de:

Mele, S. & Magrini, J. (2011).

Il percorso toscano nello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia.

En L'approccio toscano all'educazione della prima infanzia (pp.12-21).

Edizioni Junior



Semillas
de Ruta

1. Premisa

El panorama existente hoy del servicio educativo para la primera infancia en Toscana, es el resultado de un conjunto de factores de naturaleza variada, que a través de los años ha permitido que dicha región se transformara en una de las realidades nacionales más dinámicas y funcionales, por la consistencia y calidad de la oferta y la demanda de estructuras educativas para niños de 0 a 3 años de edad.

Los factores antes mencionados hacen referencia, por ejemplo, a la mayor atención, tradicionalmente demostrada del tejido social de nuestro territorio, a las temáticas relacionadas con los servicios para las personas en un amplio sentido, acompañada de una amplia difusión del fenómeno del asociacionismo, respecto al contexto nacional.

Junto a lo antes dicho se debe mencionar el dinamismo generalizado de los dueños y gestores de los servicios infantiles, prontos a acoger y apropiarse de los estímulos ofrecidos por una cada vez más eficaz implementación de la oferta, incluso en términos de la elevación de los standards de calidad. El panorama actual es también el resultado de la evolución de la política regional, que ha seguido y en ocasiones anticipado lo establecido en la legislación nacional, encaminada a definir mejor y a desarrollar los servicios para la infancia.

Todo esto ha contribuido a determinar el estado actual en la región del servicio educativo para la primera infancia, delineando aquello que podemos denominar el “modelo toscano” de los servicios para la infancia.

El presente capítulo pretende evidenciar el trayecto recorrido por la Toscana para la implementación de tal modelo, a través de la lectura de la legislación nacional y regional, junto al análisis de las consecuencias de las políticas para la infancia que se han sucedido a lo largo de los años.

2. Legislación nacional y regional: los orígenes y el valor de la asistencia al bienestar

La primera intervención pública referida a las instituciones para la infancia, tuvo lugar en el periodo fascista, mediante la Ley 2277 de 1925, con la instauración de la Opera Nazionale maternità e infanzia, que se propuso como principal objetivo la defensa y el aumento de la familia y la natalidad. 25 años después, en un contexto social y político profundamente diferente, la Ley del 26 de agosto de 1950, promueve las guarderías como instituciones dedicadas principalmente a la protección del trabajo femenino, favoreciendo su participación en el trabajo en las empresas.

Los nidos podían ser ubicados en las inmediaciones de las fábricas y debía servir para “la lactancia, alimentación y cuidado de los niños de edad inferior a 3 años, hijos de las operarias o trabajadoras”. La configuración de estos servicios era asistencial y su naturaleza era prevalentemente higiénico-sanitaria.

En los años sucesivos, Italia vivió un periodo de grandes transformaciones económicas y sociales, acompañadas de un importante crecimiento en la producción industrial que incidió en la vida social. En ese nuevo contexto socioeconómico, en 1971 se aprobó la Ley 1044 o Plan quinquenal para el establecimiento de guarderías municipales con la participación del Estado, que instituye las guarderías, reconociéndolas como “servicio social de interés público”, con el propósito de “facilitar el acceso de las mujeres al trabajo” y garantizar, al mismo tiempo, “el desarrollo armónico de los niños”, aunque continuando a evidenciar el carácter asistencial de estos servicios.

Dicha ley representó un elemento de renovación fundamental, en cuanto “sanciona además, después de la institucionalización de la escuela materna, el deber del Estado de intervenir para la creación de servicios sociales de interés público, sentando las bases para una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, favorecido también por la norma que atribuye a los municipios y a las familias la gestión del servicio y a las regiones la programación del mismo”.

Luego de la publicación de la Ley 1044 de 1971, también la región Toscana reglamenta, dos años después, lo concerniente a las guarderías, con la Ley Regional (LR)16 de 1973 Disciplina degli asili nido, al interior de la cual se evidencian algunos aspectos interesantes, entre los cuales están: la gestión social; la posibilidad de atención para todos los niños sin exclusión alguna; la cualificación y actualización del personal previsto como compromiso de parte de la Región; la relación educador-niño en proporción 1

a 5.

En lo que respecta al primer aspecto, durante esos años el tema de la “gestión social” fue visto como un aspecto importante de la más amplia renovación social. En el artículo 11 de la LR16/73 viene establecido y definido el rol del Comité de Gestión como órgano que “representa la estructura primaria, al cual viene confiada la tarea de promover la gestión social a través de un plan orgánico de intervención sobre la totalidad de los temas referentes al funcionamiento y a la vida de la guardería, incluyendo las orientaciones y los métodos educativos”. La composición del comité de Gestión es establecida por el Concejo municipal e incluye representantes de las familias usuarias del servicio, el municipio, las organizaciones sindicales, las organizaciones de mujeres y los operadores de la guardería.

La Toscana se presenta desde el inicio como una región atenta a las políticas referidas a la primera infancia, dando inicio a reflexiones y profundizaciones posteriores, referidas a la evolución de las guarderías. En los años que siguieron a la primera LR con la LR2 del 8 de enero de 1979, Modifiche in materia di personale a la LR16/1973, la relación educador-niño fue aumentada de 5 a 7, en consideración al real número de niños que usaban los servicios. Junto con la ley se efectuó una programación que se consideró desde el inicio como muy ambiciosa; en tanto que identifica una necesidad de 870 guarderías para toda la región. Este objetivo fue alcanzado parcialmente en el trienio 1972-1976.

3. El giro Toscano: el valor educativo

En los años 80 viene emanada la nueva LR 47 del 26 de septiembre de 1986 “Nueva reglamentación de las guarderías”, en la que están contenidos, comenzando con el subrayar el carácter educativo de las guarderías, muchos elementos que caracterizan dicha normativa como muy innovadora: los servicios a la infancia dejan de ser caracterizados por un rol prevalentemente asistencial, tienen un importante valor educativo para los niños y las familias. Las guarderías son llamadas en primer lugar a “dar una respuesta integral a las necesidades propias de la edad de cada niño” y a “prevenir e intervenir precozmente en eventuales condiciones de desventaja psico-física e socio-cultural”.

El proceso en el desarrollo de las guarderías seguido por la Toscana, da cuenta del hecho de que a lo largo de los años ha construido una identidad positiva, que contrasta con el sentimiento inicial de desconfianza general que en el pasado identificaba este servicio como una institucional tendencialmente deprimente o incluso riesgosa para los niños. En este panorama de renovación cultural, la Región Toscana confiere a la guardería una importante función de agente educativo permanente e identifica en las familias un interlocutor privilegiado; evidenciando la necesidad de garantizar la “continuidad de la acción educativa en el ambiente familiar” (LR47/1986). En esta óptica, al interior de dicha ley, una innovación importante es la que se refiere a la gestión social de la guardería, con una reducción significativa del comité de gestión. De hecho en el ámbito de la evolución de la imagen de la guardería, el comité de gestión adquiere un valor diverso, se eliminan las representaciones partidistas y se prevé solo la de los progenitores, reposicionándolos también de manera diferente al interior del proyecto educativo del servicio.

Es significativa la nominación que el comité de gestión hace del presidente, elegido de entre los representantes de los progenitores usuarios del servicio, con el llamado específico a que la responsabilidad primaria sea confiada justamente a las familias.

A través de los años, los servicios para la infancia han, de hecho, evolucionado en su concepción en torno a la imagen del niño y a la finalidad del proyecto educativo. La tradicional matriz de cuidado es efectivamente superada a favor de una imagen más fuerte de la guardería que pone en el centro los aspectos educativos y formativos.

Al mismo tiempo, la investigación logra una renovada lectura de las potencialidades y de las precoces competencias de los niños pequeños, contribuyendo a caracterizar las guarderías ya no como contextos de dudoso valor, sino como espacios privilegiados ofrecidos a los niños pequeños para desarrollar plenamente, y de manera integrada con la experiencia familiar, las propias y complejas potencialidades.

La Toscana ha estado entre las regiones que han contribuido mayormente a transformar el imaginario negativo construido en torno a las guarderías, a través de estudios e investigaciones que han puesto al centro del proyecto de los servicios, propuestas educativas cada vez más orientadas a la acogida

y cuidado de los niños, en continuidad con el contexto familiar. Después de la fase del primer y más considerable desarrollo del sistema de las guarderías (años 70 y 80) y después del perfeccionamiento de la identidad educativa del servicio (años 80), en los años 90 ocurrieron cambios significativos en la realidad del servicio educativo para la infancia, a través de la diversificación en la tipología de la oferta de los servicios.

En ese marco, la Ley 285 del 28 de agosto de 1997, Disposiciones para la promoción de los derechos y oportunidades para la infancia y la adolescencia; asume un rol importante en la evolución del servicio educativo para la primera infancia, orientándolo hacia la flexibilidad y la apertura a una demanda más amplia y diferenciada, financiando proyectos de servicios integrados que buscan la innovación y la experimentación.

La importancia de la ley 285 y sus efectos en el tiempo, son notables: no solo alcanza reconocimiento a nivel nacional la experimentación de nuevos servicios para los niños y las familias, también la estrategia educativa de fondo cambia a favor de la promoción de los derechos de la niñez, junto con el bienestar y las competencias de las familias y de las comunidades locales.

El conjunto de las nuevas tipologías de servicios son denominados “servicios complementarios” respecto a la guardería, se incluyen en esta categoría el “centro niños y padres”, el “centro de juego educativo (lúdico)” y la “guardería en casa”, que ofrecen oportunidades educativas y lúdicas diferenciadas.

De este modo, las guarderías dejan de ser un instituto que salvaguarda el trabajo o la vida laboral de los padres y en algunos casos compensa situaciones de particular vulnerabilidad, sino que se convierten en servicios que ofrecen oportunidades educativas con tiempos y modos diversos. Servicios flexibles y en constante actualización, que dan a los niños oportunidad de educarse en la socialización y una variada gama de experiencias importantes para el desarrollo integral de las competencias.

4. La creación de un sistema de servicios para la infancia

En Toscana, los servicios complementarios han tenido un fuerte impulso e implementación en la segunda mitad de los años 90, debido a sinergias realizadas entre el direccionamiento del desarrollo de la región y los aportes complementarios derivados del financiamiento ligado a la Ley 285/1997.

Durante el mismo periodo, junto a la diversificación del sistema de la oferta, se da una diferenciación en la gestión de los servicios para la primera infancia, con un protagonismo más activo por parte de entidades del sector social (o tercer sector).

En ese sentido, se observa una rearticulación de las formas en las que se puede prestar los servicios y se hace necesaria una mayor relación con las empresas del sector sin ánimo de lucro, de la elaboración de proyectos y de la gestión de los servicios, en un cuadro de administración general del sistema.

Durante estos años, la Toscana se halla frente a una reflexión importante sobre la calidad del servicio y de su reglamentación. Justamente sobre este último aspecto, la Toscana ha sido la primera región en Italia que, a través de la LR 22 del 14 de abril de 1999, Intervención educativa para la infancia y los adolescentes, en declarar la centralización de las funciones de administración del mismo sistema de parte del sector público, indicándolo en el doble nivel, el de autorización al funcionamiento y el de acreditación, los mecanismos que consentían a los municipios las mismas funciones de administración. Esta ley contiene importantes novedades, incluyendo las relacionadas con la modalidad de la programación regional en función de la definición de los planes y programas de intervención, que asumen como punto de referencia territorial los ámbitos bastos de las zonas (grupos de municipios considerados unidades territoriales óptimas para la programación de las intervenciones regionales). La LR 22/1999 se constituye como punto crucial para la conclusión de un proceso en el que vienen valorados, formalizados y estructurados en un sistema, experiencias previamente realizadas, coherentes con las instancias producto del surgimiento de nuevas necesidades de las familias en el territorio regional.

La región promulga la LR32/2002, mediante la elaboración del Plan de direccionamiento general integrado (PIGI, de duración plurienal, ligada a la legislatura regional), que prevé a demás de los lineamientos para la programación y desarrollo de los servicios, la activación de un sistema de monitoreo de las intervenciones, con el propósito de verificar el estado de avance de las acciones previstas para

garantizar los adecuados niveles de eficiencia y eficacia de la gestión, con miras al logro de los objetivos generales identificados en el mismo plan.

Los servicios para la primera infancia son, de este modo, inseridos en un texto único normativo que afronta la política educativa, formativa, de orientación, de instrucción y de trabajo en la escala regional. Esto garantiza una plena sinergia entre los diferentes ámbitos normativos y por lo menos una interlocución única para la programación y gestión de políticas integradas de la educación, la orientación y la formación. La región opera también la LR32/2002 a través del reglamento de ejecución 47/R de 2003, al interior del cual se definen las características generales y funcionales de los servicios educativos para la primera infancia, los requisitos estructurales, las funciones de vigilancia y control, la definición del régimen de autorización y acreditación, y el establecimiento de los títulos para el ejercicio de la función de educadores.

5. El plan extraordinario de las guarderías: desarrollo y potenciación del sistema

Otro impulso importante para el desarrollo del servicio, fue el dado por la ley de financiamiento para el 2007, que en el artículo 1-630 declara que “frente a la creciente demanda de servicios educativos para niños menores de tres años de edad, se activan, (...) proyectos destinados a la ampliación cualificada de la oferta formativa dirigida a niños entre los 24 y los 36 meses de edad, incluso a través de la realización de iniciativas experimentales ajustadas a criterios de calidad pedagógica, flexibilidad, correspondientes a las características del específico rango de edad. Los nuevos servicios pueden articularse de acuerdo con diversas tipologías, dando prioridad a aquellas modalidades que se cualifican como secciones experimentales agregadas a la escuela de la infancia (preescolar), para favorecer una efectiva continuidad del proceso formativo a lo largo de eje cronológico 0-6 años de edad”. En el ítem 1259 de la misma ley se definió el Plan extraordinario para los servicios socio-educativos, plan que incluyó una financiación estatal en el trienio 2007-2009 de 446 millones de euros para el incremento de los cupos disponibles en los servicios para niños de 0 a 3 años, a los que se sumaron cerca a 281 millones de euros de cofinanciación local, para un total de 727 millones de euros invertidos.

Se trata de un plan extraordinario de intervención para el desarrollo de un sistema territorial que incrementa los servicios existentes e inicia el proceso de definición de los niveles esenciales y renueva la colaboración entre las instituciones del Estado (nación), de las regiones y de los municipios, para la vivencia plena de los derechos de niños y niñas.

Entre los objetivos se cuenta la reducción de las desigualdades entre el norte y el sur de país y una crecimiento del sistema nacional para acercarse al standard europeo, con miras a lograr antes del 2010, el objetivo de la cobertura territorial del 33% establecido por el consejo Europeo de Lisboa del 2000. El Plan Extraordinario, además de la implementación de los servicios, sea desde el punto de vista cualitativo que cuantitativo; ha dado inicio a nuevas reflexiones y conocimientos sobre el sector. De hecho se han generado diversas indagaciones en el ámbito del monitoreo; en particular una investigación muestral sobre los costos de las guarderías y la prueba de un set mínimo de datos a recolectar a través de los sistemas de información regional, con el propósito de disponer de nuevos datos sobre todo el sistema de servicios públicos y privados para la infancia.

El proceso toscano para la educación de los pequeños: ¿cuál es la prospectiva?

El sistema de los servicios educativos para la primera infancia ha cambiado en el tiempo, a través de la diversificación de la oferta, la apertura de tipologías diversas a las tradicionales con la agregación de servicios complementarios y de diferentes modelos de gestión. En ese marco, la región se propone continuar con la implementación y cualificación de las políticas para la primera infancia, a través de acciones adecuadas; aunque en un contexto financiero de mayor incertidumbre respecto al pasado, a causa de la presión siempre creciente, ejercida sobre el balance regional, por parte de las exigencias de la legislación nacional y comunitaria, que a su vez están ligadas a una coyuntura económica para nada favorable. Después de los años dorados del Plan extraordinario, que permitieron la ampliación consistente de la oferta de servicios, en ocasiones excesiva con respecto a la demanda local, ha llegado, según nuestra opinión, el momento de la reflexión sobre aquello que se ha realizado. Por esa razón el futuro de los servicios educativos para la primera infancia verá una región principalmente empeñada en

consolidar la oferta de servicios ya existentes y potenciar realidades específicas que tienen una demanda aún no atendida. Todo esto debe realizarse a través de una proyección integrada del ámbito territorial, con la cual se propone valorizar el rol de los sujetos institucionales en los diferentes niveles (región, provincia, zona educativa, municipio), aplicando los principios de subsidiariedad vertical y horizontal, a través de un proceso de gestión definido, en el que crezca la capacidad de cooperación y colaboración recíproca, involucrando también a sujetos no gubernamentales.

En ésta óptica y en relación con el sistema de gestión territorial, la Conferencia Zonal para la instrucción asume una función determinante, en la actualización de las políticas de desarrollo y cualificación del sistema de los servicios para la primera infancia. En mérito a lo cual, incluso las funciones de coordinación pedagógica resultan ser un instrumento que la Zona puede utilizar a favor de los municipios que hacen parte de ella, para programar y monitorear el funcionamiento de los servicios.

El monitoreo y la evaluación no son concebidos como formas de inspección y control o de trámites burocráticos, sino de búsqueda de la mayor eficiencia y eficacia de las políticas y de las intervenciones, en beneficio de todos los actores en el campo.

La calidad de los servicios puede madurar y garantizarse en el tiempo, siempre que haya una reelaboración continua del proyecto, un intercambio entre diversas experiencias y una formación continua de quien lo opera.

A la luz de cuanto se ha dicho anteriormente, el tema de la coordinación pedagógica asume un rol decisivo y una función importante en el sistema, para dar soporte, cuidar y monitorear los procesos relacionados con los servicios en general y aquellos relacionados con la promoción, con la programación general, aquellos relacionados con el diseño de las experiencias con los niños y las familias y la supervisión del grupo de trabajo.

Para garantizar la promoción de la calidad de los servicios educativos para la primera infancia es, de hecho fundamental una fuerte estructura que integre los aspectos organizativo-gestionales con aquellos pisco-pedagógicos. Esto requiere competencias técnicas específicas y una puntual programación y gestión de las intervenciones.

Una función importante de la coordinación pedagógica, es también la de garantizar la coherencia y la continuidad de las actividades, a través de una anticipada comunicación de las líneas generales del proyecto con todos los actores que cooperan en el sistema de los servicios.

Un objetivo importante en el cuadro de las políticas regionales, es entonces aquel de crear una comunidad educativa a través de una fuerte valoración de todas las fuerzas y sinergias presentes en el territorio.

En esta óptica y en virtud de los nuevos hallazgos en la literatura sobre el desarrollo infantil y sobre la construcción de la identidad en el niño, proveniente de las investigaciones más recientes, resulta fundamental invertir en la continuidad educativa de 0 a 6 años.

Se afirma que tomar como referencia los niveles de desarrollo para realizar la organización del sistema formativo, constituye una elección cultural y política anticuada y de superar. Ese modo era el resultado de la idea de los estados del desarrollo que ha caracterizado por mucho tiempo a la psicología evolutiva, al punto que se ha pretendido conocer el estadio al que el niño había llegado, para adaptarlo a la enseñanza, a fin de evitar aceleraciones y enseñar los conceptos en su "orden natural".

De alguna manera todos los estudiosos han llegado a concordar en el criticar el principio e fondo de estas posiciones, también porque la perspectiva de los estadios no puede ser tratada de alcanzar, debido a las profundas diferencias individuales que existen entre los niños y que son fruto de sus diferentes historias individuales, vividas y construidas al interior de un ambiente bien definido.

Desde hace años la región Toscana trabaja para permitir al mayor número de niños toscanos, el poder gozar de las importantes oportunidades sociales de crecimiento que constituye su asistencia a los servicios para la primera y segunda infancia.

La cuestión de la continuidad del proceso educativo 0-6 ha estado ya puesta al centro del PIGI 2006-2010, donde se resaltaba la oportunidad de "favorecer la continuidad entre las guarderías y el preescolar, a través de la puesta en común de la idea de niño y de las diversas fases de su proceso de crecimiento,

favorecer proyectos de formación común que faciliten el conocimiento recíproco entre el personal de las escuelas, educadores y representantes de la administración; experimentar realidades educativas como los centros Zerosai, las secciones para niños de 2 a 3 años, para poner en acto la continuidad educativa en el respeto de los tiempos de los niños”.

En esta prospectiva, el tema de la continuidad educativa se propone nuevamente como un objetivo a alcanzar e implementar, en cuanto constituye, sin duda, una de las problemáticas más importantes para la renovación del sistema educativo de nuestro país.

Con eso en mente, es necesario señalar que la misma relación entre la guardería y el preescolar, está todavía por construirse, al menos en una óptica de coherencia educativa y de plena legitimación institucional. Existen toda una serie de nudos que necesitan soltarse, entre los cuales están la formación de base para el acceso al rol, el contrato de trabajo, entre otros.

La promoción de la continuidad educativa para los niños de 0 a 6 años debe, desde nuestro parecer, moverse en dos direcciones distintas, entre ejes inevitablemente relacionados: la dirección vertical entre guarderías y preescolares, y aquella horizontal entre las estructuras educativas y las familias; dado que solo con la participación de estas últimas es posible lograr un desarrollo pleno del niño, que es el fin último de la continuidad educativa misma.

Estos son, en síntesis, los objetivos de la región Toscana para el desarrollo de los servicios para la infancia, siendo conscientes de que en nuestro territorio existen desde hace años realidades de absoluta excelencia tanto en el campo de la primera infancia como en el de la continuidad educativa de 0 a 6 años.

Hemos aceptado el desafío por el futuro de nuestros niños, es decir de nuestra región, alcanzable solo sabiendo valorar tales experiencias, también y sobre todo, sabiendo ponerlas a disposición del mayor número de niños, en el entendido de crear y reforzar un sistema regional compartido, eficaz y generalizado... un modelo toscano.



Semillas de Ruta



Corporación CEDEI

Transversal 54, 34A 125,
Edificio Monte Sinaí – 804 – Cartagena (COL)
Teléfono: (+57 5) 6464810 – 3185553012
www.cedei.com.co . info@cedei.com.co



CEDEI Italia Aps

Via Corticella n. 14, Pistoia (PT)
Tel. 370 367 8341 – W.app 328 28 93 556
www.italia.cedei.com.co
cedei.italia@cedei.com.co