

Nota di sintesi

ANALISI DELLE POLITICHE EDUCATIVE

Overview

Education Policy Analysis

Analisi delle politiche educative

Le note di sintesi sono degli stralci di pubblicazioni dell'OCSE.
Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online www.oecd.org/bookshop
La presente nota di sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Obiettivi della serie

Migliorare la qualità del sistema educativo è l'obiettivo chiave dei Paesi dell'OCSE. In tutto il mondo sono in corso importanti riforme dei sistemi d'istruzione per soddisfare la domanda di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita accessibile a tutti. L'analisi delle politiche educative offre uno spunto per riflettere su questa ricca indagine internazionale e trarne insegnamenti.

La serie *Analisi delle politiche educative* è stata lanciata dall'OCSE nel 1996 e fa parte di un programma di lavoro del Comitato per l'educazione dei Paesi dell'OCSE. Essa riflette le priorità stabilite dai ministeri per la pubblica istruzione dei diversi paesi ed ha come principali obiettivi:

- Assistere i responsabili delle politiche educative e tutte le parti interessate al settore dell'educazione nel prendere decisioni più appropriate, traendo spunto da un'indagine internazionale e comparativa;
- Far emergere i dati fondamentali e le implicazioni politiche risultanti dai lavori dell'OCSE in materia d'istruzione, dagli indicatori e dai dati internazionali, e dagli studi connessi ;
- Presentare le conclusioni, le analisi e i dibattiti in una forma succinta e accessibile.

L'*Analisi delle politiche educative* è pubblicata ogni anno.

Nota di sintesi dell'edizione 2003

L'edizione 2003 comprende i resoconti aggiornati dei risultati delle politiche educative e gli sviluppi internazionali:

- sui modi in cui i diversi paesi definiscono gli studenti disabili, con difficoltà nell'apprendimento e in situazione di svantaggio, i metodi da loro adottati per rispondere ai loro bisogni, e come essi incidono sul dibattito sulla parità e l'inserimento;
- sulle nuove iniziative relative alla "guida alla carriera" per i giovani e per gli adulti, intese a facilitare l'apprendimento permanente tramite lo sviluppo di competenze per la gestione della carriera lungo tutto l'arco della vita;
- sui profondi cambiamenti in corso degli obiettivi e dei beneficiari dell'istruzione superiore, e sulla loro incidenza sui modi di finanziamento e di gestione; e
- sulle scelte politiche atte a garantire la redditività e la sostenibilità a lungo termine degli investimenti per l'apprendimento degli adulti lungo tutto l'arco della vita – investimenti individuali, governativi o da parte delle imprese.

L'edizione 2003 comprende anche, per la prima volta, una sintesi dei "maggiori cambiamenti nelle politiche educative" attuati dai Paesi dell'OCSE in numerosi settori.

Capitolo 1: Diversità, Inserimento e Parità: la risposta data ai bisogni speciali offre alcuni insegnamenti

Offrire pari opportunità a diverse categorie di studenti è un punto cardine delle politiche educative dei Paesi dell'OCSE. Al centro di questa sfida c'è l'obiettivo dell'inserimento, presupposto fondamentale per migliorare la coesione sociale. I sistemi d'istruzione hanno un ruolo importante nella realizzazione di tali aspirazioni sociali e diversi governi hanno avviato una serie di iniziative per raggiungere questi obiettivi. Il capitolo contribuisce a tale compito attingendo ai dati internazionali e all'indagine svolta sui programmi destinati ai studenti disabili, con difficoltà e in situazione di svantaggio. Esso offre inoltre numerosi esempi sulle diverse iniziative adottate nei Paesi membri dell'OCSE e definisce due presupposti fondamentali: (i) una concezione della parità basata sui diritti implica che, dove sia possibile, questi studenti abbiano accesso al sistema scolastico tradizionale invece di essere iscritti in istituti specializzati; e (ii) che le diverse iniziative nazionali per integrare gli studenti disabili nell'ambito scolastico tradizionale, offrano esempi utili per più ampi dibattiti sulla diversità e la parità a scuola.

Il capitolo esamina una lunga serie di dati internazionali sui programmi per studenti disabili che hanno difficoltà nell'apprendimento e che sono in situazione di svantaggio. Esso fa anche riferimento a studi che esaminano il caso di scuole in cui l'inserimento sembra dare buoni frutti, permettendo così d'individuare le adeguate condizioni per sviluppare scuole integrative per gli studenti disabili.

Tali caratteristiche emerse dall'indagine effettuata in otto Paesi dell'OCSE sono importanti anche per migliorare l'istruzione degli studenti in generale.

I Paesi dell'OCSE si sono impegnati a garantire che i loro sistemi d'istruzione offrano a tutti gli studenti, l'opportunità di conseguire gli stessi risultati. Per raggiungere questo obiettivo essi devono provvedere alla creazione di gruppi con bisogni diversi.

Per realizzare questo compito è innanzitutto necessario definire programmi strutturali per gli studenti disabili, con difficoltà e in situazione di svantaggio. Tali programmi devono rispettare e tutelare i loro diritti e non dovrebbero comportare particolari incidenze sulla ripartizione delle risorse, visto che per molti studenti disabili la mancanza di risorse non impedisce di raggiungere gli stessi risultati dei loro coetanei non disabili. In realtà, sebbene in questo capitolo venga offerta un'ampia analisi internazionale dell'allocazione di risorse a vari gruppi (compreso per genere e per età), si tratta più di indicatori che misurano il livello d'impegno dei vari paesi nel processo di realizzazione della parità, che non i progressi compiuti verso uno standard obiettivo e ben definito.

Il nostro compito è tuttavia d'individuare le condizioni chiave che consentono di portare avanti questo processo. La prima condizione è di definire e adottare programmi per la diversità. A tale riguardo, un indicatore è dato dal numero di studenti che frequentano scuole speciali: tale dato varia molto da un paese all'altro e quando la percentuale è alta, essa indica l'incapacità delle scuole tradizionali di rispondere ai diversi bisogni. Tra le condizioni individuate nell'ultima parte di questo capitolo alcune riguardano "ciò che succede" all'interno del sistema scolastico, come l'evoluzione del

personale e la cooperazione tra le scuole, mentre altre riguardano i rapporti esterni, quali la responsabilità e l'impegno della collettività. Le varie iniziative nazionali illustrate in questo capitolo fanno sorgere importanti quesiti sull'approccio più adeguato per rispondere ai bisogni di vari tipi di studenti. Le riforme introdotte nei Paesi dell'OCSE consentono di capire meglio come rispondere a tali quesiti, ma molto rimane ancora da fare.

Capitolo 2: Orientamento alla carriera professionale : nuove iniziative

Due sono oggi le principali sfide che dovranno raccogliere i responsabili dei servizi di orientamento professionale nei Paesi dell'OCSE. Nel quadro dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e delle politiche per il mercato del lavoro, essi devono:

- offrire servizi che sviluppino competenze in materia di gestione di carriera piuttosto che limitarsi ad aiutare le persone a prendere decisioni immediate; e
- allargare l'accesso dei cittadini ai servizi di consulenza per la carriera lungo tutto l'arco della vita.

Sulla base di un'indagine relativa alla consulenza d'orientamento professionale condotta in 14 paesi, in questo capitolo è dimostrata l'importanza del ruolo dell'attività di orientamento per le politiche pubbliche e sono anche messi in luce alcuni metodi adottati dai Paesi dell'OCSE per far fronte alle due sfide.

L'orientamento educativo e professionale occupa un ruolo capitale nel sostenere l'azione dei mercati del lavoro e nel consentire ai sistemi scolastici di raggiungere i loro obiettivi. Essa promuove inoltre la parità. E' stato infatti dimostrato di recente che la mobilità sociale non dipende solo dall'acquisizione di maggiori conoscenze e competenze, ma soprattutto dalla capacità di utilizzarle. In tale ambito, il compito dell'orientamento per la carriera assume dimensioni più vaste, integrandosi all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. I servizi di orientamento educativo e professionale tentano già di adeguarsi allontanandosi dal modello tradizionale di servizio di sostegno che si occupa di studenti che vogliono abbandonare gli studi (vedi riquadro sulle recenti iniziative di alcuni paesi).

Una sfida chiave per infondere un nuovo approccio a questo tipo di servizio consiste quindi nel passaggio dall'assistenza agli studenti nella scelta di un lavoro o di un indirizzo di studi, al sostegno per sviluppare le loro competenze in materia di gestione della carriera. Per le scuole, ciò significa in particolare, introdurre "l'educazione alla carriera" nell'insegnamento e integrarla nell'intero processo evolutivo degli studenti. Alcuni paesi l'hanno già integrata tra le materie scolastiche. Tuttavia l'educazione alla carriera resta circoscritta agli ultimi anni della scuola dell'obbligo. Nell'istruzione secondaria superiore e terziaria, i servizi di orientamento mirano più alle scelte immediate che allo sviluppo personale e a una maggiore presa di decisioni, anche se in alcuni paesi questa tendenza sta cambiando.

Un'altra sfida consiste nel rendere il servizio di guida alla carriera più accessibile agli adulti. Ancora poco sviluppata, la guida alla carriera per gli adulti è prevalentemente usata per i disoccupati

che hanno accesso ai servizi pubblici per il reinserimento professionale. Alcuni nuovi servizi sono stati associati agli istituti di formazione per adulti, ma non sono sempre in grado di orientarli e di consigliarli in modo esaustivo e imparziale. Gli sforzi per creare mercati privati hanno goduto di successi limitati, e i fondi pubblici soffrono ancora di finanziamenti insufficienti. La creazione di servizi per la carriera capaci di assistere gli adulti rimane quindi un compito scoraggiante.

I servizi su Internet possono aiutare a fronteggiare la domanda, ma non possono sostituirsi totalmente agli aiuti studiati per ogni singolo caso. Il riquadro offre alcuni esempi di recenti iniziative prese in alcuni paesi.

Riquadro sulla guida alla carriera : Usare l'innovazione per estendere l'accessibilità

In Australia il sito web nazionale dedicato alla carriera www.myfuture.edu.au contiene informazioni sull'istruzione e la formazione, sulle offerte di lavoro e sulla domanda a livello regionale, sul contenuto dei posti di lavoro, e sulle fonti di finanziamento per gli studi. Gli utenti possono esaminare i loro interessi personali e le loro preferenze e compararli alle informazioni sulle formazioni e sull'occupazione. Nei primi sette mesi di esistenza il sito è stato visitato da 2,5 milioni di persone.

In Austria si tengono ogni anno tre grandi fiere d'informazione sulle professioni, dedicate alla formazione professionale, all'istruzione terziaria e alla formazione per gli adulti. Queste fiere accolgono migliaia di visitatori, coinvolgono centinaia di organismi professionali e commerciali, datori di lavoro, sindacati e istituzioni scolastiche e si rivolgono alle scuole e alla comunità.

In Canada, i servizi pubblici per l'impiego delegano molti servizi destinati all'orientamento professionale a organismi locali, considerati come più adeguati per capire le esigenze di gruppi particolari come i genitori isolati o gli aborigeni. Alcuni di questi organismi si dedicano in particolare alle attività di sviluppo della carriera: servizi di informazione, consulenza e laboratori per la ricerca d'impiego. Altri offrono una vasta gamma di attività educative, di formazione e destinate alla vita della comunità. Alcuni di questi servizi lavorano con professionisti dell'orientamento professionale, altri no.

In Spagna, la compagnia internazionale Altadis, ha un programma di sviluppo della carriera professionale elaborato a partire da una base di dati sulle qualifiche degli impiegati e sulle descrizioni dei posti di lavoro esistenti nella compagnia. Coloro che fanno parte del programma sono intervistati regolarmente per accertare le loro competenze e aspirazioni rispetto ai futuri bisogni dell'azienda. Nell'ambito di un programma relativo agli esuberi di personale, negoziato con i sindacati, Altadis offre una consulenza per la carriera agli impiegati ed ha affidato questo servizio ad un'agenzia specializzata nel ricollocamento, in cui lavorano laureati in psicologia o in economia.

Il Regno Unito si avvale invece della tecnologia del *call center* per estendere l'accesso degli adulti alla formazione. Il servizio, chiamato *learnirect*, offre agli utenti informazioni e servizi sulla carriera. In base alla natura del loro lavoro, il personale del servizio ha ottime qualifiche in uno dei tre livelli d'istruzione, e può consultare una base dati on line per ottenere informazioni su oltre un milione di corsi d'istruzione e di formazione. Più di 4 milioni di persone si sono rivolte a questo servizio dal 1998, anno in cui è stato istituito. Il *call center* è aperto tutto l'anno dalle 8 alle 14.

Capitolo 3 : Modelli di gestione nell'istruzione superiore

Quasi senza eccezione i governi dei Paesi dell'OCSE hanno di recente riformato, ripensato o ristrutturato i loro sistemi di istruzione superiore. Le riforme sono state dettate dai profondi

cambiamenti dell'istruzione superiore, dalle sfide che deve affrontare e dal carattere delle sue istituzioni e dei suoi utenti. Si sa, infatti, che le università e gli istituti d'istruzione superiore devono oggi adeguarsi a un contesto più complesso nel quale le aspettative d'istruzione superiore sono profondamente mutate.

In un tale ambito, quali sono le conseguenze sui meccanismi di gestione e di pianificazione dell'istruzione superiore?

Nel XX secolo i governi di molti Paesi dell'OCSE esercitavano un grande controllo e una grande influenza sul settore, nell'intento di perseguire gli obiettivi di crescita economica e uguaglianza sociale. È vero che oggi i governi sono sempre più che impegnati nel far sì che le istituzioni scolastiche soddisfano le esigenze economiche e sociali, considerata la loro rilevanza nelle società fondate sulle conoscenze; tuttavia essi sono anche consapevoli del fatto che centralizzare i programmi di creazione delle conoscenze, d'insegnamento e d'apprendimento, è spesso inefficace: una società e un'economia prospera richiedono istituzioni che operano con una certa indipendenza e i meccanismi del mercato sono spesso più idonei dell'amministrazione pubblica a regolare il rapporto tra l'offerta e la domanda per le diverse forme d'apprendimento proposte a diversi gruppi di pubblico.

La gestione dell'istruzione superiore deve affrontare alcune difficili sfide. Se per i governi l'istruzione superiore rappresenta una leva strategica importante per il conseguimento degli obiettivi nazionali, in quale modo essi possono raggiungere questi obiettivi senza compromettere l'indipendenza delle università o il loro dinamismo nel soddisfare nuovi mercati?

Questo capitolo esamina i diversi modi in cui i vari governi trattano questa questione e come stanno affrontando una serie di aspetti connessi alla gestione degli istituti d'insegnamento superiore. Esso esamina in che misura queste istituzioni riescono ad esercitare la loro autonomia e a sviluppare le loro forze interne, mantenendo nell'insieme un sistema d'istruzione superiore coerente. Più particolarmente, ciò implica la necessità di tenere conto di nuove leve di gestione relativamente a cinque aspetti dell'amministrazione dell'istruzione superiore:

- Primo, il livello di libertà di cui usufruiscono le istituzioni per far funzionare le loro strutture ;
- Secondo, il loro grado di dipendenza dai finanziamenti statali o il livello di finanziamento proveniente da altre fonti ;
- Terzo, i modi mutevoli di controllo e di garanzia della qualità applicati al sistema d'istruzione superiore;
- Quarto, il rafforzamento della gestione amministrativa delle istituzioni, e
- Quinto, nuovi ruoli per i loro leader.

Si nota che in generale il programma delle riforme dell'istruzione superiore ha condotto i governi a puntare maggiormente sulla definizione di strategie e priorità e ad abbandonare una gestione non pianificata del sistema. In alcuni paesi ciò ha portato alla creazione di agenzie per il controllo della qualità dell'insegnamento e della ricerca, e all'istituzione di organismi "intermediari" o "tampone" per la distribuzione delle risorse pubbliche. Tuttavia, l'attuale politica ambientale è più orientata verso lo sviluppo di nuovi metodi, fondati sui concetti di "gestione strategica", "deregolamentazione" e "responsabilità", e tenta di influenzare direttamente il comportamento delle istituzioni di insegnamento superiore.

Capitolo 4: Strategie per un investimento sostenibile dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è una strategia essenziale per costruire una società della conoscenza e garantire l'equa distribuzione dei benefici. L'apprendimento degli adulti è il punto debole delle politiche volte all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Troppi ostacoli hanno contribuito a limitare l'accesso all'apprendimento degli adulti in genere e degli adulti in situazione di svantaggio in particolare. I metodi d'insegnamento non sempre sono appropriati e mancano spesso servizi accessibili o di sostegno didattico per consentire alle persone di conciliare lavoro, famiglia e studi. Questo capitolo tratta di un particolare ostacolo, quello delle risorse, cioè i limiti di tempo e di denaro. Finora non è stata fatta nessuna indagine sulle risorse necessarie per aumentare le opportunità di apprendimento per gli adulti. I Paesi dell'OCSE devono affrontare questioni critiche su come raggiungere e sostenere livelli d'investimento sempre maggiori, necessari per garantire pari opportunità a tutti coloro che lo desiderano e per garantire che la società opera investimenti efficienti dal punto di vista economico.

Sebbene i benefici dell'apprendimento per gli adulti non si esprimano solo in termini finanziari, gli aspetti economici sono importanti. Se le persone, le imprese e i governi devono aumentare gli investimenti per l'apprendimento degli adulti, devono farlo con un approccio "economicamente sostenibile" (i benefici attesi devono essere sufficienti per bilanciare i costi). Mentre gli investimenti per l'istruzione dei giovani sono altamente sostenibili, in entrambi i sensi, ciò è meno vero per l'apprendimento degli adulti.

Questo capitolo fa innanzitutto luce sulla sostenibilità economica dell'apprendimento per gli adulti, con calcoli illustrativi sui tassi di rendimento degli studi a metà carriera. Gli elementi evidenziati dimostrano che con le attuali politiche, il rendimento economico offre ai singoli individui – in particolare agli adulti con un posto di lavoro – solo modesti incentivi per intraprendere un più esteso apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Occorre intervenire per il riconoscimento delle acquisizioni anteriori e la riduzione dei periodi di studio, offrendo agli adulti crediti per ciò che già sanno.

La sostenibilità finanziaria dell'apprendimento per gli adulti è imperniata su meccanismi di divisione dei costi tra singoli individui, governi e imprese. I governi dovrebbero coprire i costi per i

meno avvantaggiati e creare i mezzi per la partecipazione ai costi delle altre parti. Il capitolo analizza le recenti iniziative di 10 Paesi dell'OCSE, mirate alla realizzazione del "cofinanziamento". Benché queste iniziative fossero promettenti, si è rivelato difficile coinvolgere le categorie svantaggiate che hanno tanto bisogno di nuove opportunità di apprendimento. Tuttavia, le varie e numerose iniziative in corso danno un'idea di ciò che potrebbe funzionare per le singole persone e per le imprese.

Allegato: Recenti sviluppi delle politiche educative nei Paesi dell'OCSE

L'Allegato riassume i maggiori sviluppi delle politiche educative nei Paesi dell'OCSE. Le sintesi, che sono state fornite a titolo volontario, offrono uno spaccato delle maggiori iniziative politiche che hanno un interesse internazionale e indicano le fonti che consentono di trovare ulteriori informazioni.

Le sintesi sottolineano l'ampia portata delle politiche educative realizzate nei Paesi dell'OCSE. I diversi paesi hanno messo in luce gli sviluppi delle politiche nell'ambito dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, prendendo come punto di partenza la scuola materna (Austria, Corea e Nuova Zelanda) per finire con l'apprendimento per gli adulti e la formazione nelle imprese (Danimarca, Finlandia e Spagna). Le iniziative politiche sono numerose ed è difficile inserirle in una categoria, sebbene siano stati individuati alcuni temi comuni.

Innanzitutto, quasi tutti i paesi hanno prestato attenzione alle politiche mirate ad innalzare la qualità dell'apprendimento nella scuola dell'obbligo. È stato messo particolarmente l'accento sulle competenze e le conoscenze che gli studenti hanno bisogno di acquisire (Belgio (comunità francese), Germania e Giappone), sull'introduzione di valutazioni esterne dell'apprendimento degli studenti e dei risultati conseguiti (Paesi Bassi, Norvegia e Portogallo), e sul rafforzamento delle competenze degli insegnanti (p.es. nell'insegnamento della lettura, negli Stati Uniti). L'adozione di quadri che specificano gli obiettivi d'apprendimento e l'esigenza di responsabilità fanno generalmente parte di un programma di riforme più ampio che ha inoltre il pregio di offrire alle scuole una maggiore autonomia operativa (Finlandia e Italia).

In secondo luogo, le questioni dello svantaggio sociale e dell'esclusione degli studenti continuano ad essere in primo piano, con programmi mirati a ridurre il numero di giovani senza qualifiche (Francia e Germania), a rafforzare la motivazione degli studenti, (Regno Unito) o a ridurre le disparità di opportunità d'istruzione fra le regioni (Corea).

In terzo luogo, molti paesi si sono più particolarmente dedicati alla riforma del settore dell'istruzione superiore e hanno soprattutto introdotto dei cambiamenti per dare più autonomia alle istituzioni nell'ambito di una maggiore responsabilità per i risultati conseguiti. In Europa è stato soprattutto la Dichiarazione di Bologna, con l'obiettivo di adottare un sistema comune di cicli di istruzione superiore, a dare l'impulso alle riforme dell'istruzione superiore; numerosi paesi hanno posto l'accento sui cambiamenti della struttura delle loro qualifiche d'istruzione superiore (Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Norvegia).

Per finire, in molti paesi sono in atto sostanziali cambiamenti nell'organizzazione e nell'amministrazione del settore dell'educazione. La tendenza verso una maggiore autonomia operativa delle istituzioni educative e verso un maggiore coinvolgimento delle autorità locali indica soprattutto che le amministrazioni centrali dell'istruzione sono meno direttamente coinvolte nell'offerta d'istruzione e più concentrate sulla pianificazione strategica e sulla valutazione dei risultati.

La presente *Nota di sintesi* è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali francese e inglese sono i seguenti :

(Education Policy Analysis)

(Analyses des politiques d'éducation)

© 2003, OECD.

Le *Note di sintesi* sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Le *Note di sintesi* sono preparate dall'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCSE, 2003

La riproduzione della presente *Nota di sintesi* è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.