



SVILUPPARE COMPETENZE PER RIDURRE LA POVERTÀ NEI PAESI IN TRANSIZIONE: PROGRAMMA E STRUTTURA DEL WORKSHOP

Documenti

- 1. Sviluppo delle competenze per ridurre la povertà nei paesi in transizione***
- 2. L'apprendimento di competenze per lo sviluppo a favore dei poveri: alcune aree di innovazione internazionale***
- 3. Mercati del lavoro e gruppi svantaggiati nei Balcani occidentali: opportunità di sviluppo e potenziamento delle competenze***
- 4. Dalla riduzione della povertà alla coesione economica e sociale: come fare per migliorare la preparazione dei paesi rispetto all'utilizzo degli strumenti del Fondo Sociale europeo?***
- 5. Sviluppo delle competenze per la riduzione della povertà e la riforma del sistema di istruzione e di formazione professionale dell'asia centrale***
- 6. Valutazioni inter pares e apprendimento inter pares: alternative di apprendimento in materia di politiche nel contesto di strategie per la riduzione della povertà?***
- 7. Agevolazione dell'apprendimento delle politiche: apprendimento attivo e riforma dei sistemi di istruzione nei paesi in transizione***

Domande

Il workshop, previsto per la riunione 2006 del comitato consultivo, costituisce un'opportunità per presentare e discutere gli insegnamenti, in termini di politiche, emersi da queste tre fonti di esperienza – sulla base della bozza dei capitoli dell'annuario dell'ETF (*Yearbook 2006*), dedicato allo sviluppo di competenze per ridurre la povertà nei paesi in transizione.

Il workshop ha inoltre lo scopo di chiarire a fondo il futuro ruolo dell'ETF ed il suo contributo in questa area politica.

Le principali questioni che verranno affrontate nel corso del workshop sono le seguenti.

- i. Quale insegnamento è possibile trarre dall'esperienza di sviluppo di competenze e riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo?
- ii. Quale insegnamento è possibile trarre dalle politiche e dagli strumenti interni dell'UE incentrati sull'istruzione e la formazione come mezzo per migliorare la coesione sociale a beneficio delle politiche e degli strumenti esterni di riduzione della povertà?
- iii. Sulla base della nostra esperienza di riforme dell'istruzione e della formazione professionale nei paesi partner, quale insegnamento è possibile trarre per rendere tali riforme rilevanti ai fini di ridurre la povertà?
- iv. Nel confronto con i responsabili delle politiche nei paesi partner e con gli eventuali donatori, quali sono gli argomenti più convincenti a sostegno dell'importanza di sviluppare competenze per ridurre la povertà?
- v. In che modo le competenze, lo sviluppo delle competenze e la riduzione della povertà possono essere efficacemente riunite in un concetto, nel contesto dei nostri paesi partner?
- vi. In che modo si possono utilizzare ausili e strumenti nuovi, o già esistenti, per agevolare l'apprendimento delle politiche intese a collegare la riforma dell'istruzione e formazione professionale con la riduzione della povertà?

Risultati attesi

- I membri del comitato consultivo s'impegnano nella disamina e nella condivisione di conoscenze circa la rilevanza della riforma dell'istruzione e formazione professionale rispetto alla riduzione della povertà nei paesi partner dell'ETF.
- L'avvallo dei contributi redatti dal personale dell'ETF allo *Yearbook 2006* da parte di esperti e parti interessate esterni.
- I ruoli dell'ETF che possono agevolare l'apprendimento delle politiche e gli eventuali ausili e strumenti a disposizione del personale.

Programma indicativo

7 giugno, ore 14.00 – 17.30

Quale insegnamento si può trarre dall'esperienza maturata fino ad oggi? Domande i, ii ed iii.

- Introduzione dell'argomento: Peter Grootings e Soren Nielsen
- Lo sviluppo di competenze rispetto alle altre misure di riduzione della povertà: Linda Mayoux, UK

- Alcune recenti esperienze dall'Europa sudorientale: Anastasia Fetsi ed un esperto dall'Europa sudorientale e/o un membro del comitato consultivo
- Alcune recenti esperienze dall'FSE e dai paesi candidati: Arjen Deij ed un esperto rumeno e/o un membro del comitato consultivo
- Alcune recenti esperienze dall'Asia centrale in relazione alle riforme nazionali dell'istruzione e formazione professionale ed alle strategie di riduzione della povertà: Henrik Faudel ed un esperto dall'Asia centrale e/o un membro del comitato consultivo

Gli intervenienti saranno selezionati tra coloro che si sono registrati per il workshop.

8 giugno, ore 11.00 – 12.30

Come mettere a frutto l'esperienza a disposizione per facilitare l'apprendimento delle politiche?
Domande iv, v e vi

- Sviluppare competenze e ridurre la povertà nei paesi in via di sviluppo e di transizione, principali questioni emerse dal primo workshop: David Atchoarena (*International Institute of Educational Planning*, UNESCO)
- Il ruolo dell'ETF: facilitare l'apprendimento delle politiche? Peter Grootings e un membro del comitato consultivo
- Alcune esperienze recenti dall'Europa sudorientale: è possibile utilizzare le valutazioni *inter pares* a sostegno dell'apprendimento delle politiche? Arjen Vos ed un esperto dai paesi candidati e/o un membro del comitato consultivo

Intervenienti e relatori generali saranno selezionati tra coloro che si sono registrati per il workshop.

Documentazione del workshop

Peter Grootings e Soren Nielsen, *Skills development for poverty reduction in transition countries* (Sviluppo di competenze e riduzione della povertà nei paesi in transizione), documento informativo per il comitato consultivo dell'ETF, conferenza del mese di giugno 2006.

Linda Mayoux, *Skills learning for pro-poor development: some current areas of international innovation* (Apprendimento di competenze per uno sviluppo pro-poveri: aree correnti di innovazione internazionale), documento di lavoro per il workshop "Sviluppare competenze per ridurre la povertà", comitato consultivo dell'ETF, conferenza del mese di giugno 2006.

Anastasia Fetsi, *Labour markets and disadvantaged groups in the Western Balkans: opportunities for skills development and enhancement* (Mercati del lavoro e gruppi svantaggiati nei Balcani occidentali: opportunità di sviluppo e miglioramento delle competenze), documento di lavoro per il workshop "Sviluppare competenze per ridurre la povertà", comitato consultivo dell'ETF, conferenza del mese di giugno 2006.

Arjen Deij, *From poverty reduction to economic and social cohesion, How can countries be better prepared for ESF type instruments?* (Dalla riduzione della povertà alla coesione economica e sociale – Come preparare al meglio i paesi per gli strumenti dell'FSE?), documento di lavoro per il workshop "Sviluppare competenze per ridurre la povertà", comitato consultivo dell'ETF, conferenza del mese di giugno 2006.

Henrik Faudel, *VET reform and poverty reduction in Central Asia* (Riforma dell'istruzione e formazione professionale e riduzione della povertà in Asia centrale), documento di lavoro per il workshop "Sviluppare competenze per ridurre la povertà", comitato consultivo dell'ETF, conferenza del mese di giugno 2006.

Arjen Vos, *Peer reviews and peer learning: options for policy learning for poverty reduction strategies?* (Valutazione e apprendimento *inter pares*: due opzioni di apprendimento delle politiche per le strategie di riduzione della povertà?), documento di lavoro per il workshop su “Sviluppare competenze per ridurre la povertà”, conferenza del comitato consultivo dell’ETF del mese di giugno 2006.

Peter Grootings, *Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries* (Agevolare l’apprendimento a livello politico: apprendimento attivo e riforma dei sistemi di istruzione nei paesi in transizione), documento di lavoro per il workshop “Sviluppare competenze per ridurre la povertà”, conferenza del comitato consultivo dell’ETF del mese di giugno 2006.



SVILUPPO DELLE COMPETENZE PER RIDURRE LA POVERTÀ NEI PAESI IN TRANSIZIONE

Peter Grootings, Søren Nielsen, ETF, aprile 2006

Introduzione

La comunità internazionale di donatori ribadisce che le competenze e lo sviluppo delle competenze sono importanti per ridurre la povertà. Non è chiaro però cosa comporti tutto questo per le riforme strutturali dell'istruzione e della formazione professionale (VET) nei paesi partner dell'ETF.

Vi è infatti la necessità pressante di stabilire una relazione tra il dibattito sugli aiuti allo sviluppo delle competenze e la pratica delle riforme dei sistemi VET nei paesi in transizione, cosa che potrebbe contribuire non solo a concentrare l'assistenza internazionale sulle riforme dell'istruzione professionale stabilendo le corrette priorità, ma anche a garantire che a livello locale ci si appropri del processo e che esso sia perfettamente adeguato al contesto in maniera da assicurare potenziamento delle capacità e sostenibilità.

I paesi in transizione impoveriti possono trarre beneficio sia dalle esperienze di progetti di sviluppo delle competenze maturate nei paesi in via di sviluppo, sia dalle esperienze di politiche nazionali di istruzione e formazione basate sulle competenze acquisite nei paesi sviluppati. Tali aspetti vanno chiariti per comprendere il ruolo che può svolgere l'ETF.

Maggiore riconoscimento dell'importanza dello sviluppo delle competenze per ridurre la povertà

All'interno dell'Unione europea, il "consenso europeo" in merito all'importanza dell'istruzione e della formazione per la politica di sviluppo è inequivocabile (Commissione europea, 2002, 2005, 2006). Organizzazioni delle Nazioni Unite quali l'ILO, l'UNESCO, l'UNDP e la FAO si sono espresse negli stessi termini e anche le istituzioni finanziarie internazionali, sebbene forse con maggiore riluttanza, stanno adottando una posizione analoga (Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale per lo sviluppo delle capacità professionali, 1996; Fluitman, 2005; King & Palmer 2005; Mayoux, 2006), cambiamento notevole dopo un lungo periodo in cui adeguamento strutturale, liberalizzazione, privatizzazione e marketizzazione hanno dominato le agende dei donatori, comportando la cancellazione pressoché totale dell'assistenza all'istruzione, ridotta a servizi di base di alfabetizzazione e apprendimento del calcolo numerico per i bambini.

Nel suo editoriale per il numero del febbraio 2006 di e-Courier, newsletter online della cooperazione allo sviluppo ACP-UE, Sipke Brouwer, della Direzione generale Sviluppo della Commissione europea, ha confermato le implicazioni di tale riconoscimento per la politica dell'Unione europea in Africa: "Troppo a lungo i donatori si sono concentrati unicamente sull'insegnamento della lettura e della scrittura ai bambini africani. Dobbiamo essere più ambiziosi perché dobbiamo fornire ai giovani africani competenze, conoscenze e valori di "autostima" per ricostruire le loro città e ricreare il loro senso di appartenenza sociale".

Egli ha aggiunto: "I giovani di oggi sono il capitale umano di domani: lavoratori, talenti, imprenditori e leader. Tutti loro devono avere la possibilità di migliorare le proprie potenzialità e diventare protagonisti attivi della crescita economica e sociale del continente. L'Unione europea, pertanto, porrà un maggiore accento sull'istruzione e la formazione professionale in relazione ai mercati del lavoro, contribuendo in tal modo a trasformare l'attuale fuga di cervelli in un "guadagno di cervelli" per l'intero continente".

Tuttavia, malgrado la maggiore attenzione rivolta allo sviluppo delle competenze nella lotta alla povertà, attualmente ci si interroga su "quali competenze" e "come svilupparle": quali tipi di competenze sono fondamentali per ridurre la povertà? come possiamo aiutare i poveri a sviluppare le competenze di cui hanno bisogno? i poveri hanno bisogno soltanto di competenze? quali tipi di politiche dovrebbero perseguire i paesi poveri e quale contributo può offrire la comunità di donatori? Come sempre accade, le risposte a tali domande sono strettamente intercorrelate e dipendono essenzialmente dal "perché" lo sviluppo delle competenze è ritenuto importante per ridurre la povertà.

Cosa comporta tutto questo per i paesi in transizione?

I decisori politici e i loro consulenti nei paesi partner dell'ETF si domandano se tali discussioni in merito alla politica di sviluppo in qualche modo li coinvolgano. Ambedue le espressioni, ossia sviluppo delle

competenze e riduzione della povertà, non hanno un significato ovvio e la loro relazione non è evidente. È infatti importante contestualizzarle.

Per i decisori politici nei paesi in transizione, lo “sviluppo delle competenze” pare essere un approccio ristretto nel contesto delle riforme strutturali dei sistemi di istruzione e formazione professionale, ossia il quadro politico al quale sono ormai abituati a fare riferimento. Il concetto di “povertà” è controverso e automaticamente associato ai paesi poveri in via di sviluppo dell’Africa, dell’Asia meridionale e dell’America latina. Tuttavia, sebbene probabilmente non esistano esperienze analoghe di povertà persistente nei paesi in transizione, si potrebbe obiettare che molti – se non tutti – hanno subito un impoverimento drammatico. Inoltre, povertà e attenzione per la riduzione della povertà esistono anche nei paesi sviluppati dell’Unione europea (Commissione europea, 2000; Istituto Tavistock, Engender & ECWS, 2005).

Come osservano King e Palmer, la predominanza del discorso della povertà tra i donatori ha reso necessarie la razionalizzazione e la legittimazione di altri obiettivi di sviluppo come, ad esempio, lo sviluppo di infrastrutture, l’istruzione, lo sviluppo di aziende e lo sviluppo delle competenze in quanto intimamente legati alla riduzione della povertà (King & Palmer 2005). Tuttavia, benché l’attuale situazione rappresenti un gradito reinserimento dell’istruzione e della formazione professionale nelle politiche di sviluppo dei donatori, non si può trascurare il rischio che sfoci in un restringimento di temi e alternative, il che, a sua volta, induce a chiedersi se nei paesi in transizione lo sviluppo delle competenze, a prescindere dal significato ascrivito all’espressione, vada considerato unicamente in un contesto di riduzione della povertà o se coinvolga problematiche più ampie.

Prima di analizzare più dettagliatamente le domande “quali competenze” e “come svilupparle” poste all’inizio della presente trattazione, è dunque necessario chiarirne l’oggetto. Cosa significa “sviluppo delle competenze”, cosa si intende con il concetto di “riduzione della povertà” e qual è il legame tra sviluppo delle competenze e riduzione della povertà?

Cosa comporta tutto questo per il ruolo dell’ETF nei paesi partner?

Sebbene un chiarimento dei concetti sia un’esigenza imprescindibile, esso non può rappresentare un fine in sé poiché il fine ultimo della comprensione dell’argomento dovrebbe servire a precisare un altro aspetto: quale ruolo potrebbe svolgere l’ETF?

In termini generali, una risposta è stata già concordata: l’ETF può agevolare l’apprendimento in materia di politiche sulla base, da un lato, della propria conoscenza dell’Unione europea e di altre esperienze internazionali e, dall’altro, della sua comprensione del contesto specifico dei suoi paesi partner (Grootings, ETF, 2004). Risulta anche chiaro che l’apprendimento in materia di politiche è fondamentalmente diverso dal trasferimento e dalla riproduzione di politiche, come è chiaro che tale processo implica che si presti debitamente attenzione al contesto, all’appropriazione locale e al potenziamento delle capacità per garantire la sostenibilità.

Occorre tuttavia chiedersi se tali principi generali valgano nel campo dello sviluppo delle competenze e della riduzione della povertà. Se lo sviluppo delle competenze per ridurre la povertà è rilevante per i paesi partner dell’ETF – aspetto che ancora va appurato – come può l’ETF offrire un contributo che aiuti i paesi partner a migliorare lo sviluppo delle competenze in maniera da ridurre la povertà?

Riduzione della povertà nei paesi in transizione impoveriti

Povertà e politiche di riduzione della povertà

L’idea che la povertà vada intesa in maniera multidimensionale è unanimemente condivisa (Banca mondiale, 1990; 2000); è un’interpretazione che va ben oltre l’uso tradizionale della misurazione del reddito quale indicatore di povertà, considerandola invece correlata a scarsi risultati a livello di istruzione e sanità (Reddy & Pogge, 2005; Banca mondiale, 2000b). Il concetto di povertà comprende anche vulnerabilità, esposizione al rischio, incapacità di esprimere le proprie esigenze e senso di impotenza (Banca mondiale, 2000; UNDP, 2006).

L'attenzione per la povertà ha sempre fatto parte delle politiche di sviluppo, ma l'accento è stato posto su aspetti diversi a seconda dei periodi. Secondo King e Palmer (2005, p. 7) e McGrath (2002), i vari periodi delle politiche attuate in materia di povertà dopo la Seconda Guerra mondiale potrebbero essere sintetizzati come segue:

- Negli anni Cinquanta e Sessanta, crescita economica e ammodernamento erano visti da molti come i principali strumenti per ridurre la povertà e migliorare la qualità della vita. L'accento veniva posto sull'industrializzazione e la preparazione di una forza lavoro industriale.
- Negli anni Settanta, l'attenzione si è rivolta alla fornitura diretta di servizi nel campo della sanità, della nutrizione e dell'istruzione, considerati appannaggio della politica pubblica. Il *World Development Report 1980*, sulla base dei dati disponibili all'epoca, sosteneva che miglioramenti a livello di sanità, istruzione e nutrizione dei poveri erano importanti non solo in quanto di per loro pienamente giustificati, ma anche per promuovere la crescita del reddito, compreso quello dei poveri.
- Negli anni Ottanta, l'accento si è nuovamente spostato. I paesi, soprattutto in America latina e Africa sub-sahariana, lottavano per un adeguamento dopo la recessione mondiale; sono stati imposti maggiori vincoli alla spesa pubblica; Banca mondiale e Fondo monetario internazionale hanno promosso politiche di adeguamento strutturale e sviluppo del settore privato quali mezzi per affrontare i problemi economici nei paesi in via di sviluppo. È stato il periodo del fondamentalismo di mercato e del consenso di Washington (Stiglitz, 2002a), in risposta al quale ha cominciato a emergere una maggiore attenzione per le dimensioni sociali dello sviluppo (approcci "incentrati sull'individuo"), che inizialmente hanno assunto la forma di iniziative di progetti "dal basso verso l'alto", spesso guidati dalle ONG.
- Negli anni Novanta è invece emerso l'adeguamento strutturale dal "volto umano", un rilancio del ruolo dello Stato e una maggiore attenzione per lo sviluppo di un "ambiente favorevole" (che supportasse i prerequisiti per ridurre la povertà). Alla fine degli anni Novanta e nei primi anni del nuovo Millennio, si è assistito allo sviluppo di documenti strategici per la riduzione della povertà volti a fornire quadri politici completi. Come osservato in precedenza, la "scoperta" della povertà e la definizione di politiche di lotta alla povertà sono stati processi promossi più dai donatori che dai governi nazionali.

Concettualizzando la povertà, occorre anche considerare gli aspetti correlati (King & Palmer, 2005), tra cui *vulnerabilità* (insicurezza ed esposizione al rischio, oltre che periodi occasionali di povertà), *disparità* (privazione rispetto ad altri), povertà di determinate *categorie di individui* (donne, bambini, anziani, disabili) e *povertà collettiva* (di regioni, nazioni, gruppi). È tuttavia importante riconoscere che povertà non coincide con *vulnerabilità* o *disparità*. Sebbene povertà e vulnerabilità si sovrappongano, è essenziale operare una distinzione per apprezzare la differenza tra l'essere "a favore dei poveri" e l'essere "contro la povertà". Resta tuttavia il fatto che, in pratica, gli indici di povertà tendono a basarsi su una serie limitata di dimensioni misurabili come, in particolare, il reddito giornaliero.

Vi è inoltre una dimensione soggettiva della povertà. È anche importante infatti stabilire se gli individui statisticamente classificati poveri effettivamente si reputino tali. La povertà soggettiva, peraltro, è un concetto relativo che dipende dal contesto, dall'ambiente e dalla storia, per cui tale discorso sarebbe applicabile per analogia anche ai decisori politici nazionali, nel senso che occorrerebbe appurare se la classificazione statistica di un paese all'estremo inferiore delle scale internazionali di povertà li induca o meno a reputare povero il loro paese. Come è noto, le interpretazioni soggettive sono fondamentali per sviluppare la conoscenza e la comprensione delle alternative politiche.

Infine, sempre a livello concettuale, è necessario distinguere tra i vari significati di "riduzione della povertà". Esistono almeno tre tipi di riduzione della povertà, e le politiche per lo sviluppo delle competenze saranno diverse a seconda del tipo di riduzione della povertà che esse si prefiggono come obiettivo (King & Palmer, 2005).

- *Attenuazione della povertà* – Alleviare i sintomi della povertà e/o ridurre la gravità della povertà senza trasformare i "poveri" in "non poveri";
- *Eliminazione della povertà* – "Ridurre la povertà" in senso vero e proprio, ossia ridurre il numero dei poveri e/o trasformare i "poveri" in "non poveri";

- *Prevenzione della povertà* – Mettere gli individui in grado di non cadere in uno stato di povertà riducendone la vulnerabilità.

Impoverimento dei paesi in transizione

La maggior parte dei paesi in transizione non ha una lunga storia di povertà e, sebbene il reddito fosse basso, spesso era compensato dall'assistenzialismo di Stato. Tuttavia, alcuni paesi dell'ex Unione sovietica dipendevano da trasferimenti di bilancio da Mosca, scomparsi quasi di punto in bianco dopo l'indipendenza, e diversi non sono stati in grado di sviluppare economie nazionali sostenibili. Inoltre, all'interno di singoli paesi, vi sono sempre stati notevoli trasferimenti regionali per bilanciare disparità economiche e sociali.

Dopo il periodo di crescita postbellico, alla fine degli anni Sessanta e molto prima del crollo definitivo dei sistemi comunisti, è iniziato un graduale impoverimento. I paesi non sono stati capaci di passare da una crescita economica basata su una produzione di massa industrializzata e pianificata centralmente a prodotti intensivi di alta qualità più diversificati e forme flessibili di produzione. Di conseguenza, dagli anni Settanta in poi, la povertà, sia assoluta che rispetto ad altri paesi non comunisti, è aumentata.

Come è noto, dalla fine degli anni Ottanta, le politiche di transizione basate sul consenso di Washington hanno dato un contributo ben scarso al miglioramento della situazione, perlomeno a medio termine (Nelson et al., 1997). Al contrario, per la maggior parte dei paesi, gli indici di povertà indicano un peggioramento delle condizioni di vita per un maggior numero di individui, tra cui i lavoratori. Secondo le stime della Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo (2005), un individuo su due in quelli che essa definisce "paesi in fase iniziale di transizione" vive in condizioni di povertà¹. Anche nei casi in cui, verso la fine degli anni Novanta, si è verificata una crescita economica, i poveri non ne hanno tratto beneficio.

Impoverimento individuale e sociale

I decisori politici nei paesi in transizione tendono ad associare i problemi correnti della povertà soprattutto al destino di quei gruppi per i quali erano previste speciali infrastrutture e misure, come gli orfani e i disabili. Apposite istituzioni solevano provvedere ai bisogni essenziali fornendo riparo, pasti e, talvolta, anche opportunità specifiche di formazione e guadagno, istituzioni che hanno tutte chiuso i battenti con il crollo dell'assistenzialismo di Stato. Sono altresì comparsi sulla scena altri gruppi bisognosi di protezione e integrazione sociale come gli ex detenuti e, in alcuni paesi, gli ex soldati di ritorno dalla guerra. Si sono inoltre impoverite altre categorie sostenute dallo Stato, soprattutto gli anziani che vivono della pensione statale e i disoccupati per i quali, sovente, non sono disponibili sussidi. Nella nutrita classe di poveri attivi rientrano infine lavoratori e dipendenti statali formalmente assunti, che tuttavia non percepiscono alcuna retribuzione.

Pertanto, anche se i paesi in transizione non hanno una storia di povertà paragonabile a quella dei paesi in via di sviluppo, la maggior parte di loro ha vissuto un graduale "impoverimento", recentemente persino drammatico, che ha comportato una povertà elevata per molta parte della popolazione abbinata ad una maggiore disparità tra gruppi sociali, stato di impoverimento eloquentemente esemplificato dal fatto che attualmente 11 paesi partner dell'ETF hanno firmato o sono in procinto di firmare documenti strategici per la riduzione della povertà con il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale (Banca mondiale, 2006)².

Impoverimento istituzionale

Tuttavia, il concetto di "impoverimento" che si propone di utilizzare nel caso dei paesi in transizione non fa unicamente riferimento alle condizioni di vita dei singoli e delle loro famiglie. Tali paesi hanno anche

¹ Tali paesi sono: Armenia, Azerbaigian, Georgia, Repubblica kirghisa, Moldova, Tagikistan e Uzbekistan.

² Al 31 dicembre 2005: Albania, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Repubblica kirghisa, Moldova, Serbia e Montenegro, Tagikistan. L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e l'Uzbekistan hanno unicamente firmato un documento strategico iniziale per la riduzione della povertà. In alcuni paesi, tali documenti sono definiti strategie di sviluppo socioeconomico.

subito un impoverimento *istituzionale* che, di fatto, è una seconda caratteristica che li differenzia dai paesi in via di sviluppo. L'impoverimento istituzionale è peraltro strettamente legato all'incapacità di passare da una produzione e una crescita estensiva ad una produzione e una crescita intensiva e presenta almeno tre componenti distinte, per quanto profondamente intercorrelate.

La **prima** è rappresentata dal fatto che i paesi in transizione, contrariamente ai paesi in via di sviluppo, hanno creato istituzioni complesse e ben funzionanti che sono tipiche delle società moderne, come in particolare i sistemi assistenziali, sanitari e di istruzione e formazione. Tuttavia, la crisi dei bilanci statali che ha accompagnato il ristagno economico dalla fine degli anni Sessanta ha comportato sottoinvestimenti in tali istituzioni, che progressivamente sono divenute obsolete e dotate di risorse gravemente insufficienti. Investimenti inadeguati hanno dunque fatto sì che gradualmente il settore dell'istruzione e della formazione abbia perso la sua capacità di restare un'importante fonte di innovazione per il settore economico in senso ampio.

Nondimeno, i livelli di alfabetizzazione e capacità di calcolo di base sono stati elevati sin dai primi anni Sessanta e sono rimasti tali fino a poco tempo fa per tutte le fasce di età. Nel contempo, tali paesi hanno dovuto far fronte ad una pressione crescente esercitata sui sistemi di istruzione secondari e superiori affinché si espandessero e, soprattutto per quanto concerne l'istruzione professionale secondaria, la crescita è stata rapida, benché presto il settore sia diventato tecnologicamente superato. Gli approcci pedagogici sono rimasti saldamente ancorati al tradizionale metodo basato sul trasferimento di conoscenze, e le politiche di transizione non sono state in grado di innescare un'inversione di tendenza, perlomeno per la maggior parte dei sottosettori del sistema di istruzione. Il sistema che ovunque ne ha sofferto maggiormente è stato quello di istruzione e formazione professionale in quanto elemento predominante del sistema scolastico.

La **seconda** componente dell'impoverimento istituzionale è rappresentata dall'orientamento preminentemente professionale del sistema di istruzione che, nei primi anni della transizione, ha prodotto almeno tre risposte complementari a livello di politiche.

- La prima è stata un riorientamento dell'istruzione superiore che, viste le risorse pubbliche limitate, ovviamente è avvenuto a discapito dell'istruzione e della formazione professionale. Tale riorientamento si è fuso perfettamente con le aspirazioni, a lungo frustrate, di cittadini e accademici chiamati a ricoprire posizioni di guida. L'istruzione professionale di base è stata assimilata agli strati "inferiori" della società, mentre l'istruzione tecnica secondaria superiore è stata sempre più considerata un percorso alternativo all'istruzione superiore. Le politiche post-transizione hanno rafforzato una tendenza già manifestatasi molto tempo addietro, ma hanno anche rafforzato una certa propensione a trascurare l'investimento nell'istruzione tecnica e professionale di alta qualità.
- Un corollario importante di tale sviluppo avvenuto dopo la transizione è stato che i figli delle famiglie povere e impoverite si sono visti esclusi dai percorsi di istruzione generali secondari e superiori essenzialmente perché non potevano sostenerne i costi. Le scuole professionali sono tendenzialmente diventate l'unica alternativa possibile per i figli delle famiglie povere, spesso per motivi più assistenziali che educativi. Tenere aperte le scuole professionali è stata ritenuta una delle ultime risorse per mantenere in essere un qualche tipo di sistema assistenziale per i poveri, soprattutto nei paesi in cui le scuole erano sotto la responsabilità dei ministeri del lavoro e degli affari sociali.
- La terza risposta è stata un tentativo compiuto quasi ovunque dai responsabili delle politiche in materia di istruzione, spesso in risposta a consigli formulati dai donatori, di rinunciare alla parte del sistema corrispondente all'istruzione professionale, non solo molto costosa da mantenere e ammodernare, visti i limitati bilanci statali, ma anche ideologicamente discredita, oltre che del tutto superata in termini di contenuto dei corsi di studio e approccio didattico. Le strutture, inoltre, erano completamente desuete e spesso necessitavano un radicale rinnovamento per il quale non erano ovviamente disponibili fondi statali.

Tali risposte politiche hanno contribuito alla **terza** componente dell'impoverimento istituzionale nel campo dell'istruzione professionale, ossia la scomparsa di capacità innovative. Scuole e insegnanti hanno dovuto concentrarsi esclusivamente sulla necessità operativa di impartire giorno per giorno istruzione e formazione a discapito dello sviluppo e dell'innovazione, perdita determinata anche dall'abolizione, per motivi ideologici e finanziari, dei sistemi centrali di sostegno, soprattutto quelli per lo

sviluppo dei corsi di studio e la formazione del corpo docente in servizio nell'ambito dell'istruzione professionale (Grootings, ETF, 2004; Grootings & Nielsen (eds.), ETF, 2005). A causa della bassa retribuzione di insegnanti e formatori, tanti sono stati costretti a ricercare ulteriori fonti di reddito al di fuori del sistema di istruzione e molti dei più capaci hanno completamente abbandonato il sistema.

Impoverimento del capitale sociale

Vi è infine un'altra dimensione dell'impoverimento alla quale sinora non si è prestata sufficiente attenzione, ma che riveste un'importanza fondamentale dal punto di vista dell'istruzione, vale a dire la perdita di capacità, soprattutto per quanto concerne le generazioni più anziane e nelle prime fasi della transizione, di "sopravvivere" in una società fondata su principi molto diversi. A ciò si riferisce il concetto di "competenze per la vita" o "capitale sociale". I modi di comportamento e pensiero, le routine, le reti del capitale sociale, le strategie di sopravvivenza nel senso generale dell'espressione non funzionano più come in passato, e tale perdita di capacità va soprattutto a discapito dei poveri che non hanno le risorse per assicurarsi la sopravvivenza. Il comportamento appreso non è più di alcun aiuto ed è ovvio che le istituzioni operanti nel campo dell'istruzione hanno un ruolo da svolgere anche in tale ambito.

Necessità di rilanciare l'istruzione e la formazione professionale

A seguito di tali sviluppi, la carenza di risorse finanziarie e umane per rilanciare il sistema di istruzione e formazione professionale è drammatica. Esiste invece tutta una serie di aiuti e strumenti di cooperazione specifici. Ora la comunità di donatori esercita una profonda influenza sull'inserimento o meno dell'istruzione professionale tra le priorità delle politiche, sugli aspetti sui quali tali politiche si concentrano e sulle modalità con cui esse vengono sviluppate e attuate. Ricordi personali abbinati a retaggi istituzionali e politiche dei donatori sinora non hanno ovviamente contribuito ad affrontare i problemi legati alle riforme dell'istruzione e della formazione professionale.

Il risultato complesso di ciò che è stato definito "impoverimento" è che il sistema dell'istruzione professionale in molti paesi in transizione non è più in grado di ricostruirsi ritornando agli splendori di un tempo, né tanto meno di affrontare, senza una notevole assistenza esterna, le sfide poste da una riforma strutturale.

I processi abbinati di impoverimento individuale, istituzionale e sociale hanno invece creato una situazione in cui le scuole professionali sono diventate istituti di istruzione per i poveri senza realmente poter contribuire ad alcun tipo di riduzione della povertà (Faudel & Grootings, di prossima pubblicazione), sviluppi che dovrebbero essere affrontati da una politica di riforma che leghi l'istruzione professionale alla riduzione della povertà e, in particolare, assicuri la pertinenza di contenuti e approcci rispetto alle esigenze di apprendimento delle categorie impoverite, ivi compreso lo sviluppo della capacità di sfuggire alla povertà.

A questo punto, può risultare utile chiarire il nesso tra sviluppo delle competenze e riforma dell'istruzione professionale prima di passare all'analisi del possibile contributo che lo sviluppo delle competenze può offrire in termini di riduzione della povertà.

Sviluppo delle competenze: formazione tecnica e professionale vecchio stile o metafora dell'apprendimento permanente?

Sviluppo delle competenze secondo l'interpretazione dei donatori

Come giustamente sottolineano King e Palmer (2006), non solo l'espressione "riduzione della povertà", ma anche l'espressione "sviluppo delle competenze" è un neologismo. Lo stesso concetto di "competenze" è diventato un argomento molto dibattuto all'interno delle comunità dell'istruzione ed è stato criticato per le sue connotazioni restrittive e comportamentaliste, la sua esclusione delle dimensioni attitudinali e conoscitive, nonché la sua inadeguatezza quale concetto di istruzione e formazione per affrontare le sfide poste dalle economie basate sulla conoscenza. Nell'attuale linguaggio

impiegato nel campo dell'istruzione, tale concetto è subentrato a quello di "capacità", ma in pratica si tratta soltanto di etichette diverse in quanto i tradizionali approcci all'apprendimento e all'insegnamento sono rimasti immutati. Ad ogni modo, la situazione sta cambiando rapidamente alla luce delle attuali discussioni in corso sull'apprendimento basato sulle capacità nell'ambito di un approccio costruttivista all'apprendimento e all'insegnamento (Simons et al., 2000, Biemans et al., 2004, Hager, 2004, Oates, 2004, Ellerman, 2005, Grootings & Nielsen (eds.), ETF, 2005).

L'espressione "sviluppo delle competenze", come sostengono anche King e Palmer, è conosciuta e utilizzata dalle agenzie donatrici che hanno anch'esse perso sempre più competenze interne per quanto concerne l'istruzione e la formazione professionale e tecnica (King & Palmer, 2005; Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale per lo sviluppo delle capacità professionali, 2004). È un'espressione che rispecchia l'insuccesso degli ingenti investimenti dei donatori nei sistemi nazionali di istruzione e formazione professionale e tecnica (TVET) degli anni Sessanta e Settanta³, sebbene ancora perpetui un'interpretazione largamente comportamentalista delle competenze contrapposte alle conoscenze, sottintendendo – talvolta forse in maniera solo implicita – che le competenze manuali di base sono in realtà tutto ciò che occorrerebbe ai poveri. Sarà difficile ricollegare il dibattito sullo sviluppo delle competenze nell'ambito della comunità dei donatori alle odierne discussioni politiche sull'istruzione e la formazione del futuro.

I tentativi di ampliare la nozione di competenze affinché copra le "competenze per la vita" o le "competenze per la sussistenza" paiono tutti alquanto artificiali e, nel contempo, illustrano la difficoltà, all'interno della comunità di donatori, di attenersi al concetto di sviluppo delle competenze (UNESCO, 2006; UNICEF, 2006). Questo è il contesto in cui King e Palmer (2005, p. 11) suggeriscono la seguente descrizione:

Lo sviluppo delle competenze non equivale alla sola istruzione e formazione formale tecnica, professionale e agricola, ma viene utilizzato più in generale per indicare anche le capacità produttive acquisite attraverso tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, impartita in contesti formali, non formali e sul lavoro, che consentono agli individui in tutti i settori dell'economia di impegnarsi pienamente e produttivamente per il proprio sostentamento e di avere la possibilità di adeguare tali capacità al fine di rispondere alle mutevoli domande e offerte dell'economia e del mercato del lavoro.

Essi inoltre asseriscono che lo sviluppo delle competenze non si riferisce alla fonte di istruzione o formazione che offre programmi e corsi, ma alle capacità produttive acquisite attraverso tali programmi e corsi di sviluppo di competenze. A questo livello, il discorso di sviluppo dei donatori si avvicina maggiormente ai dibattiti sull'istruzione professionale e alle politiche di riforma in atto nei paesi sviluppati.

Apprendimento permanente e istruzione e formazione professionale incentrata sul discente

A metà degli anni Ottanta e negli anni Novanta, tali dibattiti si sono concentrati sulla necessità, da un lato, di rendere l'istruzione professionale formale, spesso basata sulla scuola, più orientata alla pratica e, dall'altro, di rendere più ampia la formazione basata sul lavoro ponendo maggiormente l'accento sulle cosiddette capacità fondamentali o essenziali. Tale politica va inserita nel contesto di una disoccupazione giovanile allora crescente, associata a lacune sia a livello di istruzione che di formazione. L'istruzione, anche nelle scuole professionali, era considerata di natura troppo accademica o non sufficientemente orientata alla pratica, per cui le scuole erano accusate di non produrre laureati che potessero essere utilizzati dalle aziende. L'apprendimento basato sul lavoro era invece reputato troppo legato al posto di lavoro e non sufficientemente orientato al futuro.

Le nuove politiche hanno tutte tentato di conferire alle aziende un ruolo maggiore nell'istruzione professionale cercando di riorientare l'istruzione e la formazione professionale verso i risultati dell'apprendimento (inizialmente denominati capacità e più recentemente competenze) anziché verso gli elementi di partenza come i programmi curriculari e i ruoli di docenti e formatori. Inoltre, le nuove politiche spesso hanno attribuito priorità alle qualifiche anziché ai processi di insegnamento e

³ La Banca mondiale, le organizzazioni dell'ONU e molte agenzie donatrici bilaterali utilizzano ancora il concetto di TVET, laddove l'Unione europea parla di istruzione e formazione professionale (VET). Il concetto di TVET si riferisce a due diversi livelli di istruzione e formazione formale professionale (inferiore o di base) e tecnica (media o superiore), mentre il concetto di VET è sempre stato più ampio in termini di livelli (include anche l'istruzione non accademica e professionale superiore) e – più recentemente – anche di proposte non formali e informali di istruzione e formazione.

apprendimento, soprattutto nei paesi in cui non vi era una radicata tradizione di cooperazione tra Stato e settore privato, sviluppo che ha spesso condotto ad un crescente accentramento e una maggiore burocratizzazione dei sistemi di qualificazione distogliendo risorse dai veri processi di istruzione e formazione. Uno dei motivi soggiacenti di tale fenomeno era l'adesione ai tradizionali concetti di apprendimento (Hager, 2004).

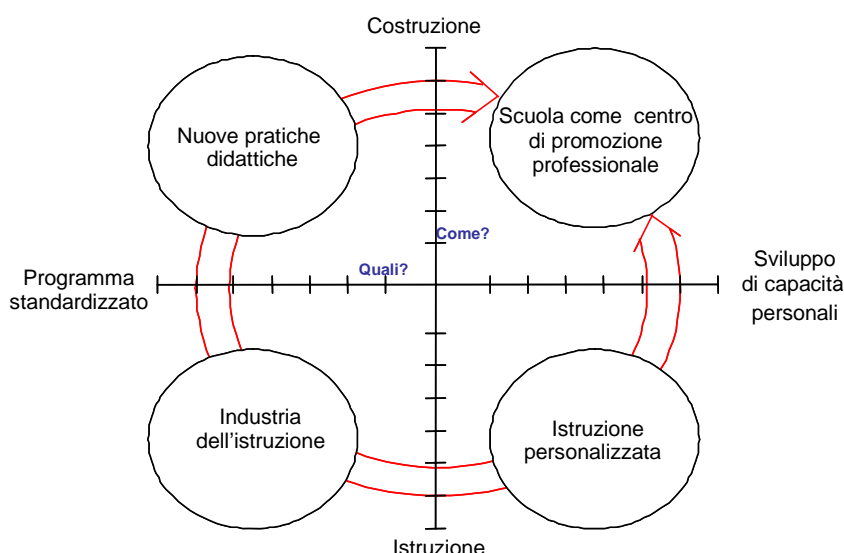
Tuttavia, dalla fine degli anni Novanta, è diventato sempre più evidente che un sistema di istruzione strettamente basato sui risultati non avrebbe realmente garantito la qualità e la pertinenza dell'istruzione e dell'apprendimento. Ora molti paesi stanno cercando di ristabilire l'equilibrio tra politica basata sui risultati dell'apprendimento e politiche che si preoccupano di garantire qualità di elementi di partenza e processi. I paesi che, negli anni Ottanta, si sono orientati verso qualifiche e quadri nazionali di qualifica stanno nuovamente interessandosi ai processi. I paesi che invece non hanno introdotto politiche strettamente basate sui risultati ora stanno inserendo componenti che sono divenute parte dei quadri nazionali di qualifica come, ad esempio, percorsi, trasparenza e riconoscimento.

Tale recente cambiamento comporta anche il riconoscimento del ruolo essenziale di docenti e formatori per un'istruzione e una formazione di qualità (Grootings & Nielsen (eds.), ETF, 2005). Insegnanti e formatori non sono più considerati esperti che trasmettono le proprie conoscenze e competenze, ma facilitatori dei processi di apprendimento, il che generalmente significa prendere le distanze da un approccio ristretto – comportamentalista – per orientarsi verso un concetto decisamente più ampio di "capacità" radicato nelle teorie di apprendimento costruttiviste. Lo sviluppo di nuove pratiche didattiche desta anch'esso attenzione, soprattutto nella ricerca di approcci per aiutare gli individui a sviluppare nuovi tipi di capacità come la capacità di apprendere, affrontare l'incertezza ed essere imprenditoriali.

La nozione di "sviluppo delle competenze" adottata dalla comunità internazionale di donatori è dunque, per molti versi, in contrasto con l'attuale discussione e politica sull'istruzione e la formazione professionale moderna. È parte del vocabolario degli aiuti allo sviluppo e radicata negli approcci educativi del passato, ma crea confusione nella comunicazione con la comunità dell'istruzione. D'altro canto, la comunità degli aiuti allo sviluppo non è perfettamente al corrente delle attuali discussioni e degli sviluppi politici dell'istruzione e della formazione professionale nei paesi sviluppati.

Pertanto, prima di tornare ai vari aspetti dello sviluppo delle competenze per ridurre la povertà, può risultare utile illustrare il pensiero corrente in materia di istruzione e formazione professionale. La figura 1 schematizza i dibattiti in corso in alcuni paesi dell'Unione europea in merito a "quali competenze" e "come svilupparle" nell'ambito di una moderna istruzione professionale (Geurts & Meijers, 2006).

Figura 1 Scuole professionali: da industrie dell'istruzione a centri di promozione professionale



Istruzione standardizzata tradizionale

La dimensione “quali competenze” riguarda i contenuti dei programmi di istruzione e formazione professionale. Tradizionalmente, tali programmi sono standardizzati e si basano su una serie di materie isolate, insegnate singolarmente da docenti e formatori. Tutti devono apprendere le medesime nozioni, nello stesso ordine e in un identico modo. Inoltre, tutti vengono esaminati contemporaneamente e, pertanto, si ritiene che tutti abbiano bisogno dello stesso tempo di studio, il che porta a quella che può definirsi una vera e propria industria dell'istruzione. La maggior parte delle scuole professionali, come gran parte del pensiero in merito alla politica per l'istruzione professionale, sono ancora profondamente radicate nell'angolo inferiore sinistro dello schema.

Istruzione personalizzata e flessibile

Alcune scuole più attive, nonché alcuni pensatori politici progressisti, si preoccupano del bisogno di maggiore flessibilità. Vi è il riconoscimento della necessità che prodotti e servizi siano più diversificati e orientati al cliente, come vi è un certo interesse per efficienza e costi. Ciò induce a propendere per corsi di studio dal profilo più ampio con graduale specializzazione anziché dal profilo più ristretto, come pure per profili multisettoriali anziché monosettoriali. Riconoscimento e garanzia di qualità diventano importanti affinché l'individuo possa spostarsi flessibilmente da un livello o settore ad un altro. L'introduzione di forme di modularizzazione finirà per sostituire i programmi scolastici annuali basati su materie.

La flessibilizzazione tiene inoltre conto del fatto che gli studenti hanno stili di apprendimento diversi. Se alcuni preferiscono la teoria prima della pratica, altri apprendono meglio iniziando dalla pratica. Taluni studenti imparano più rapidamente di altri e, nel contempo, potrebbero avere diverse conoscenze o esperienze precedenti, e dunque non aver bisogno di seguire lo stesso programma nello medesimo arco temporale e secondo lo stesso ordine. Alcune forme di modularizzazione rispondono anche a questa esigenza. I programmi diventano più incentrati sullo studente e le scuole offrono percorsi di apprendimento individuali anziché programmi standardizzati, peraltro attrezzandosi meglio per rispondere alle esigenze di gruppi di studenti diversi, ossia giovani e adulti, occupati e disoccupati, principianti e più esperti. L'angolo inferiore destro della figura 1 corrisponde a questo tipo di programmi, scuole e politiche.

Sia le forme di istruzione e formazione professionale standardizzate che specializzate spesso si basano su un approccio tradizionale all'apprendimento e all'insegnamento, indipendentemente dal fatto che si tratti di conoscenze, competenze pratiche o attitudini. Esse seguono un modello tradizionale di trasferimento dall'insegnante o formatore allo studente. I docenti sono considerati esperti di una specifica disciplina, mentre i formatori sono esperti del modo in cui le conoscenze vanno applicate nella pratica. Nell'ambito dell'istruzione di insegnanti e formatori, venga essa impartita prima che questi intraprendano la carriera professionale o mentre sono in servizio, ciò si rispecchia nella priorità attribuita alla conoscenza della materia a discapito della didattica.

Nuovi approcci educativi nell'ambito dei programmi standardizzati

Il principale oggetto di attenzione della dimensione “come svilupparle” è la didattica, mentre la spinta principale è rappresentata dal fatto che l'istruzione professionale deve operare la transizione da un apprendimento attraverso l'istruzione ad un apprendimento attraverso la costruzione. Il ciclo di apprendimento è dunque invertito: la teoria non deve più necessariamente precedere per tutti la pratica. Anche la pratica può guidare la teoria che, pertanto, deve essere presentata al momento opportuno e nella giusta misura, approccio attuato attraverso varie forme di istruzione guidata da un problema o dalla pratica. La separazione tra teoria e pratica, apprendimento e lavoro, scuola e impresa, diventa dunque meno accentuata.

Nell'angolo superiore sinistro e in quello inferiore destro dello schema si situano forme intermedie di istruzione. L'angolo superiore sinistro è quello delle nuove pratiche didattiche, come l'istruzione guidata da un problema, sebbene nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, se di qualche forma di sperimentazione si può parlare, le nuove pratiche rientrano sempre nei programmi standardizzati tradizionali. L'angolo inferiore destro si riferisce invece all'organizzazione modulare dei programmi educativi esistenti. Si tratta di un'istruzione *à la carte*, spesso però limitata alla sola formazione, simile

all'istruzione personalizzata, ma non innovativa in senso didattico, benché spesso sia presentata come istruzione e formazione professionale moderna.

Apprendimento individuale attraverso la costruzione

In contrapposizione alla scuola come industria, nell'angolo superiore destro viene rappresentata la scuola come centro per uno sviluppo professionale ottimale. I punti di partenza per ottenere una qualifica riconosciuta sono gli interessi e le capacità degli studenti. Gli studenti sviluppano un proprio ventaglio esclusivo di competenze attraverso un programma flessibile che sfocia in una formazione individuale personalizzata. La costruzione di conoscenze e competenze, contrapposta all'istruzione, è la forma primaria di apprendimento e insegnamento.

L'abbinamento tra istruzione e formazione professionale personalizzata non standardizzata e approcci didattici incentrati sul discente nel cui ambito insegnante e formatore fungono da facilitatori dell'apprendimento è ancora in una fase precocissima di sviluppo. Alcuni paesi stanno introducendo una riforma del sistema di istruzione professionale, che contempla la preparazione di docenti e formatori prima che prendano servizio e durante l'esercizio dell'attività professionale, seguendo tali orientamenti (Grootings & Nielsen (eds.), ETF, 2005, Descy & Tessaring, 2001), sviluppi che vanno tenuti presenti nel momento in cui si discute la dimensione "quali competenze" di un possibile contributo dello sviluppo delle competenze per ridurre la povertà nei paesi partner dell'ETF, sebbene, nel contesto dei nuovi approcci di apprendimento, non si possa trascurare l'aspetto del "come svilupparle" per aiutare i paesi a riformare i loro sistemi di istruzione e formazione professionale (Grootings, ETF, 2005).

Nella sezione successiva si analizzeranno tre fonti di esperienze che possono offrire un apporto per approfondire la comprensione degli aspetti "quali competenze" e "come svilupparle" in riferimento allo sviluppo delle competenze per ridurre la povertà.

Sviluppo delle competenze per ridurre la povertà nei paesi in transizione: tre fonti di esperienze per guidare il ruolo di facilitazione dell'apprendimento in materia di politiche dell'ETF

L'attuale dibattito sullo sviluppo delle competenze per ridurre la povertà è largamente alimentato dalle esperienze di alcuni paesi poveri in via di sviluppo (Africa sub-sahariana, America latina e Asia meridionale e sud-orientale). Una seconda fonte di esperienze, ancora in larga misura inesplorata, è quella costituita dalle politiche e dagli strumenti per la coesione sociale della stessa Unione europea, nonché dalle modalità con cui istruzione e formazione professionale sono supportate per equilibrare sviluppo economico e sociale. Ambedue questi tipi di esperienze non sono facilmente trasferibili nei contesti dei paesi in transizione.

È tuttavia possibile trarne lezioni importanti, soprattutto abbinandole ad una terza fonte di esperienze, ossia quella delle riforme della VET condotte negli ultimi 15 anni dai paesi partner dell'ETF. Insieme, tali fonti di lavoro indicano che:

- le competenze sono importanti, ma occorre di più in termini sia di risorse complementari (comprese quelle finanziarie), sia di un ambiente favorevole più ampio;
- le politiche nazionali di sviluppo delle competenze devono essere più lungimiranti, ossia non dovrebbero essere unicamente incentrate sulla riduzione della povertà, ma dovrebbero tener conto anche dei poveri;
- i progetti locali, benché fonte preziosa di esperienze innovative, hanno notevoli limitazioni e una sostenibilità ridotta;
- è necessario che essi siano integrati, a livello locale, con le principali istituzioni pubbliche e private e, a livello nazionale, con le politiche generali in materia di istruzione e formazione;

- anche se facenti parte degli approcci settoriali, le riforme nel campo dell'istruzione e della formazione professionale avranno un impatto soltanto limitato nel caso in cui non siano legate a politiche volte a creare ambienti favorevoli più ampi;
- nel complesso, si avrà un cambiamento sostanziale unicamente quando i governi, con il sostegno dei donatori, investiranno a tutto spettro per creare un ambiente favorevole per i settori privato e pubblico, preoccupandosi in particolare di investire nel miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

Più specificamente, le politiche generali dovranno prevedere lo sviluppo delle competenze abbinandolo alla loro distribuzione e al loro utilizzo. Sviluppo, distribuzione e utilizzo di capacità formate e istruite richiedono infrastrutture che li agevolino, tra cui le più importanti sono quelle legate all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, al lavoro e all'occupazione. Pertanto, anche nei paesi poveri o impoveriti, le politiche di sviluppo delle competenze dovranno essere inserite in un contesto politico più ampio che affronti questioni quali i tipi di occupazione che sono o saranno disponibili e le modalità con cui i singoli accedono o possono sviluppare capacità per accedere ai diversi tipi di occupazione.

Bibliografia

- Bennet, P., Learning to change: skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries, Employment and training papers, Organizzazione internazionale del lavoro, Ginevra, 1999
- Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M. & Wesselink, R., Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (4), pp. 523-538, 2004
- Brouwer, S., Editoriale: Africa challenge, eCourier, newsletter online della cooperazione allo sviluppo ACP-UE, No. 8, febbraio 2006, disponibile all'indirizzo www.europa.eu.int/com/development
- Descy, P. & Tessaring, M., Training and Learning for Competence, *Second report on vocational training research in Europe: executive summary*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2001
- Ellerman, D., *Helping people help themselves, From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance*, The University of Michigan Press, 2005.
- Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (2005). EBRD and the Early Transition Countries. EBRD Information, disponibile all'indirizzo <http://www.ebrd.com/pubs/factsh/themes/etc.pdf>
- Commissione europea, Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale – Definizione degli obiettivi adeguati, Bruxelles, 30 novembre 2000, disponibile all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf
- Commissione europea, Istruzione e formazione nel contesto della riduzione della povertà, Comunicazione della Commissione del 6 marzo 2002 al Consiglio e al Parlamento europeo sull'istruzione e la formazione nel contesto della riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo, COM (2002) 116 def.
- Commissione europea, Proposta di dichiarazione comune del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea "Il consenso europeo", SEC (2005) 929 COM (2005)311 def., Bruxelles, 13.7.2005
- Commissione europea, Investire nelle persone, Comunicazione relativa al programma tematico per lo sviluppo umano e sociale e le prospettive finanziarie 2007-2013, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2006) 18 def., Bruxelles, 25-01-2006
- Faudel, H. & Grootings, P., ETF, Vocational education and training reform in the republic of Tajikistan, Fondazione europea per la formazione, Torino, (di prossima pubblicazione)
- Fluitman, F., Poverty reduction, decent work, and the skills it takes, Occasional Papers, Centro internazionale di formazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, Torino, 2005
- Geurts, J. & Meijers, F., Vocational education in the Netherlands: in search of a new identity, documento non pubblicato, Haagse Hogeschool, L'Aia, 2006
- Grootings, P. (ed.), ETF, Learning Matters, *ETF Yearbook 2004*, Fondazione europea per la formazione, Torino, 2004
- Grootings, P. & Nielsen, S. (eds.), ETF, Teachers and trainers: professionals and stakeholders in the reform of vocational education and training, *ETF Yearbook 2005*, Fondazione europea per la formazione, Torino, 2005
- Grootings, P., ETF, Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries, documento non pubblicato, Fondazione europea per la formazione, Torino, 2005
- Hager, P., The Competence affair or why vocational education and training urgently needs a new understanding of learning, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (3), 409-434, 2004
- King, K. & Palmer, R., Skills Development and Poverty Reduction: the State of the Art, relazione per la Fondazione europea per la formazione, Torino, 2005
- Mayoux, L., Learning and Decent Work for All: New Directions in Training and Education for Pro-Poor Growth, progetto di documento per discussione, 2006, disponibile all'indirizzo http://www.lindaswebs.org.uk/Page2_Livelihoods/BDS/BDS_Docs/Mayoux_trainingoverview_2006.pdf

- McGrawth, S., Skills for Development: a new approach to international cooperation in skills development? *Journal of Vocational Education and Training*, Volume 54, No. 3, 413, 2002
- Nelson, J. M., Tilly, C. & Walker, L. (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Task Force on Economies in Transition, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, National Academy Press, Washington D.C., 1997
- Oates, T., The role of outcomes-based national qualifications in the development of an effective Vocational Education and Training System: the case of England and Wales. *Policy Futures in Education*, Volume 1, pp. 53 –71, 2004
- Reddy, S. G. & Pogge, T. W., How *not* to count the poor, versione 6.1 3 ottobre 2005, disponibile all'indirizzo <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- Simons, R., van der Linden, J. & Duffy, T. (eds.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/Londra, 2000
- Stiglitz, J., 'Wither reform? – Ten Years of the Transition', documento presentato in occasione della Conferenza annuale delle banche sull'economia dello sviluppo, Washington DC, aprile 1999, in Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, Londra, Anthem Press, 2001a
- Stiglitz, J., More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finlandia, in Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, Londra, Anthem Press, 2001b
- Istituto Tavistock, Engender & ECWS, Evaluation of the Programme of Community Action to encourage co-operation between Member States to combat social exclusion, relazione sintetica intermedia realizzata per la Commissione europea, 2005, disponibile all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/interim_report_en.pdf
- UNDP, Poverty, 2006. Disponibile all'indirizzo <http://www.undp.org/poverty/>
- UNESCO, Education for All, 2006, disponibile all'indirizzo <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>
- UNICEF, Life skills, 2006, disponibile all'indirizzo <http://www.unicef.org/lifeskills/>
- Nazioni Unite, Dichiarazione del Millennio, 2000, disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/millennium/>
- Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale per lo sviluppo delle capacità professionali (2004). *Reforming Training for Countries and Agencies. Debates in Skills Development*, Torino, Italia, documento di lavoro 9, disponibile all'indirizzo <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper9.pdf>
- Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale per lo sviluppo delle capacità professionali, Donor Policies on Technical and Vocational Education and Training: Presentation of the Working Group and Comparative analysis and main issues of the sector policies, documento di lavoro 1, 2004, disponibile all'indirizzo <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper1.pdf>
- Banca mondiale, Documenti strategici per la riduzione della povertà, 2006, disponibile all'indirizzo <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html>
- Banca mondiale, *Attacking Poverty: World Development Report 2000/01*, capitolo 1, Banca mondiale, Washington, 2000, disponibile all'indirizzo <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf>
- Banca mondiale, *World Development Report, 1990*, Banca mondiale, Washington, 1990



L'APPRENDIMENTO DI COMPETENZE PER LO SVILUPPO A FAVORE DEI POVERI: ALCUNE AREE DI INNOVAZIONE INTERNAZIONALE

Linda Mayoux, aprile 2006

|

|

Nell'ambito del cambiamento dei sistemi di produzione, è sempre più chiaro che l'istruzione e la formazione svolgono un ruolo fondamentale per il raggiungimento di obiettivi sia economici che sociali. Nessuna società può emergere in un ambiente globalizzato se i suoi componenti non hanno conoscenze e competenze adeguate, che sono indispensabili non solo per mantenere la competitività e per garantire la presenza di imprese adattabili e produttive, ma anche per il raggiungimento dello sviluppo personale e sociale. In particolare, un sistema di istruzione e di formazione efficiente migliora sia l'integrazione economica che quella sociale, offrendo opportunità a diversi gruppi che altrimenti sarebbero esclusi dal mercato del lavoro. Questo è particolarmente importante per la promozione dell'uguaglianza di genere e per il superamento di molte forme di discriminazione (OIL 1999).

Sintesi

L'istruzione e la formazione fanno esplicitamente parte del programma di crescita a favore dei poveri di molte agenzie multilaterali di sviluppo, incluse l'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), il PNUS (programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo), la Banca mondiale e agenzie bilaterali quali il DFID (dipartimento britannico per lo sviluppo internazionale), la DSC (direzione dello sviluppo e della cooperazione) e la CIDA (agenzia canadese per lo sviluppo internazionale). Ciononostante, nel corso degli anni '90, malgrado l'impegno ufficiale di molte agenzie di sviluppo a favore dello sviluppo delle risorse umane e della riduzione della povertà, i fondi per la formazione e per lo sviluppo delle competenze sono diminuiti. Ciò è dovuto in parte al fatto, risultante dagli studi effettuati dalla Banca mondiale e da altri, che i grandi programmi VET degli anni '60, '70 e '80 in generale non sono riusciti a contribuire alla creazione di occupazione o alla crescita economica. Tuttavia, anche l'attuale approccio dei servizi di sviluppo commerciale guidati dal mercato ("market led") è caratterizzato da gravi carenze in materia di sviluppo a favore dei poveri.

Nella presente relazione si sostiene che vi è bisogno di un approccio con basi molto più ampie in grado di rispondere alla natura multidimensionale della povertà. La prova dell'efficacia e le potenziali aree di innovazione delle economie di transizione si possono trovare in numerosi progetti in Asia, Africa e America latina.

Stato contro mercato? Carenze dell'ortodossia corrente

L'istruzione e la formazione fanno esplicitamente parte del programma di crescita a favore dei poveri di molte agenzie multilaterali di sviluppo, inclusi OIL, PNUS, Banca mondiale e agenzie bilaterali quali DFID, DSC e CIDA. La formazione e lo sviluppo delle competenze per i settori formali e non formali costituiscono una componente essenziale del quadro politico per un lavoro dignitoso dell'OIL. Questo include un'attenzione esplicita ai bisogni delle persone particolarmente escluse e svantaggiate, comprese le donne, i cittadini estremamente poveri, i disabili e le minoranze etniche. Inoltre, l'istruzione e la formazione non solo hanno un ruolo importante per la crescita economica, ma costituiscono anche un diritto umano fondamentale, come menzionato esplicitamente nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e in molti accordi internazionali e regionali e costituzioni nazionali.

Ciononostante, nel corso degli anni '90, benché numerose agenzie di sviluppo si siano impegnate ufficialmente a favore dello sviluppo delle risorse umane e della riduzione della povertà, i fondi per la formazione e lo sviluppo delle competenze sono diminuiti. Ciò è dovuto in parte al fatto, risultante dagli studi effettuati dalla Banca mondiale e da altri, che i grandi programmi VET degli anni '60, '70 e '80 in generale non sono riusciti a contribuire alla creazione di occupazione o alla crescita economica. In alcuni paesi come Singapore, la Repubblica di Corea, la Malaysia, le Mauritius e l'Irlanda alcuni investimenti accuratamente destinati alle risorse umane insieme a investimenti nel capitale fisico, nelle industrie e nell'espansione industriale hanno prodotto una certa crescita sostenuta. Nei paesi in cui l'economia non è riuscita a crescere tanto da offrire lavoro ai tirocinanti, la formazione ha avuto meno successo nello stimolare la crescita o nell'aumentare i redditi dei tirocinanti. I programmi di formazione minori, destinati a gruppi con problemi più moderati nell'ambito del mercato del lavoro, hanno prodotto risultati positivi. Ma gli interventi più ampi e non mirati si sono rivelati universalmente inefficaci. La maggior parte della formazione riguardava mestieri per cui c'era poca domanda, le competenze acquisite erano molto scarse, i servizi e le infrastrutture erano inadeguati e mancava la possibilità di

verifica dei tirocinanti. Gravi limiti hanno riguardato in modo particolarmente evidente la formazione rivolta alle donne. Le donne sono state ampiamente sottorappresentate nei programmi di formazione imprenditoriale formali e nei programmi di qualificazione "generalisti" degli anni '70 e '80. I pochi programmi di formazione a cui le donne hanno avuto accesso fornivano formazione in un numero ridotto di "competenze femminili" con un potenziale di mercato minimo.

Le politiche promosse per i servizi di sviluppo commerciale guidati dal mercato senza dubbio rappresentano un passo in avanti nel tentativo di porre rimedio ad alcune carenze dei vecchi programmi su larga scala finanziati con fondi pubblici, in particolare:

- l'attenzione per i servizi guidati dalla domanda che rispondono alle realtà del mercato piuttosto che una formazione "top-down" guidata interamente dall'offerta;
- l'attenzione per i metodi partecipativi basati sull'esperienza e sulle competenze esistenti delle persone;
- la formazione come parte di un paniere di servizi, comprendente i collegamenti con il mercato e la fornitura di input, il supporto alle infrastrutture, lo sviluppo di prodotti e tecnologie, il supporto finanziario e la promozione delle politiche;
- l'enfasi sulla sostenibilità a lungo termine e sulla collaborazione istituzionale. Quest'ultima è considerata essenziale per unire al tema centrale del programma la necessità di programmi integrati.

Tuttavia, tali politiche hanno avuto anche numerose carenze che hanno potenzialmente emarginato e svantaggiato i più poveri sia nella formazione stessa sia in generale nel processo di crescita:

- Ciò che si intende per "domanda" non è specificato. Benché vi sia la necessità di rispondere ai bisogni degli imprenditori, questi non si trovano sempre nella condizione di conoscere e di identificare i cambiamenti a lungo termine o i bisogni di formazione di fondo. È necessario bilanciare la risposta in base ai bisogni immediati di competenze pratiche con particolare attenzione alle questioni più basilari delle competenze di base. Queste devono anche incorporare una formazione indirizzata ai problemi sociali più ampi quali un lavoro dignitoso, il genere, l'attenzione alla disabilità e così via, necessari allo sviluppo a favore dei poveri, ma che non esercitano necessariamente un impatto in termini di incremento di reddito immediato per gli imprenditori.
- L'attenzione principale è rivolta esplicitamente agli imprenditori già nelle piccole imprese ed esclude esplicitamente le attività generatrici di reddito od "orientate alla sussistenza" e anche qualsiasi disposizione per gli impiegati o i lavoratori dipendenti. Molte persone, in modo particolare le donne, dovranno destreggiarsi tra una varietà di attività di mercato e non di mercato, tra lavoro dipendente e in proprio per far fronte alla pressione della povertà. Una formazione adeguata e altri tipi di supporto devono partire dalla loro situazione iniziale e renderle in grado di sviluppare una visione della vita e una strategia di miglioramento attuabili che comprendano una diversificazione complessiva delle attività e dei loro mezzi di sussistenza.
- L'attenzione sul recupero dei costi e sulla sostenibilità finanziaria a breve termine significa che i servizi sono generalmente al di fuori della capacità di pagamento dei più poveri. Non sono state fatte valutazioni sulle presunte "ripercussioni dei benefici", derivanti dallo sviluppo delle piccole e medie imprese, sui lavoratori e sugli impiegati. È necessario interrogarsi seriamente su tali questioni in vista dell'attenzione molto limitata alla formazione qualificante degli impiegati nelle piccole imprese, in vista del frequente ricorso al credito per le tecnologie volte alla sostituzione della forza lavoro e della mancanza di attenzione nei confronti dell'assistenza ai lavoratori nei programmi di formazione aziendale.
- L'affidamento sulle soluzioni di mercato presuppone che ci siano fornitori sufficienti per creare un mercato competitivo che migliorerà la qualità e diminuirà i costi per i clienti. Presuppone inoltre che i clienti siano sufficientemente informati sulle diverse alternative e abbiano un accesso non discriminatorio ai mercati dei servizi di sviluppo commerciale. In generale, l'attuale fornitura di servizi di sviluppo commerciale è, in entrambi i casi, ampiamente inadeguata. Nella maggior parte delle aree rurali in particolare, dove i centri di formazione accreditati sono molto limitati e ampiamente

sparpagliati, la scelta è gravemente limitata e da qui derivano le pressioni della concorrenza sui fornitori per assicurare la qualità e il contenimento dei costi.

- Gli investimenti nei programmi di sviluppo delle competenze a favore del sostentamento dei più poveri sono stati molto limitati. Benché, come discusso nel seguito, la formazione qualificante per la diversificazione dei mezzi di sussistenza dei più poveri possa essere estremamente efficace per la riduzione della povertà, in particolar modo per le donne, essa mantiene un ruolo marginale nelle politiche dei donatori e dei governi.

Non si tratta pertanto dei sussidi contro i mercati, bensì di incorporare alcuni elementi della strategia di mercato nel contesto di un sistema adeguatamente sovvenzionato che risponda realmente ai bisogni dei poveri con diversi sistemi di sostentamento nel quadro di un'economia in costante mutamento.

Apprendimento di conoscenze e competenze per lo sviluppo a favore dei poveri: un quadro multidimensionale

Oggi è universalmente riconosciuto che la povertà è un fenomeno multidimensionale. Le stesse agenzie di sviluppo come la Banca mondiale, che precedentemente si concentravano solo sulla povertà legata al reddito, dalla fine degli anni '90 hanno cominciato a utilizzare un quadro multidimensionale più ampio sia nell'analisi della povertà sia nell'esame delle risposte politiche. Questo comprende non solo le dimensioni tangibili del reddito, della salute e dell'istruzione, ma anche le dimensioni di fondo, meno tangibili, ma ugualmente importanti, della vulnerabilità e della mancanza di rappresentanza. Queste diverse dimensioni sono inoltre interconnesse – mantenere le persone nel circolo vizioso della mobilità discendente o, se sostenuta in modo appropriato, consentire una spirale ascendente di riduzione della povertà. Nel 2000 il programma di sviluppo della Banca mondiale ha cominciato a sottolineare l'importanza non della crescita di per sé, ma della crescita ad alto assorbimento di mano d'opera, del ripristino della fornitura di un'ampia gamma di servizi pubblici, della promozione delle opportunità e della sicurezza. Questo includeva anche una nuova enfasi sull'*empowerment* e sull'uguaglianza dei generi.

Esistono diversi tipi di formazione, necessari per i più poveri, che possono contribuire in modo significativo alla crescita a favore dei poveri. Benché "la prova dell'impatto" sia disuguale, esistono prove sufficienti per indicare alcuni elementi comuni, come indicato nel riquadro 1.

In primo luogo, la formazione deve partire dalla chiara comprensione e adesione ai principi di libertà, equità, sicurezza e dignità umana come specificato ad esempio nell'Agenda dell'OIL per un lavoro dignitoso. Tali principi devono stare esplicitamente e chiaramente alla base del contenuto e della metodologia di tutta la formazione finanziata con i fondi pubblici a tutti i livelli. Ciò include non solo una formazione destinata ai poveri, ma anche una formazione destinata alle imprese di medie e grandi dimensioni e agli stessi formatori.

In secondo luogo, il contenuto della formazione deve essere adeguato e in grado di fornire a donne e uomini indigenti gli strumenti necessari per trarre vantaggio dalle opportunità emergenti e diminuire la loro vulnerabilità negli ambienti sociali ed economici in rapido mutamento. La formazione tecnica o aziendale deve garantire che le competenze siano attinenti ai mercati e che possano essere adattate ai cambiamenti del mercato nel corso del tempo. Tali necessità non possono essere necessariamente previste dai formatori in un programma di formazione, anche nel medio termine. Ciò significa che per le donne e gli uomini indigenti qualsiasi strategia di formazione deve includere competenze analitiche che consentano loro di valutare e accedere autonomamente e in modo continuativo alle informazioni provenienti da una gamma di fonti diverse. Laddove necessario, devono essere anche comprese l'alfabetizzazione e le competenze matematiche di base. Anche l'*empowerment* è essenziale poiché consente alla persona di negoziare nei mercati, inclusi i mercati del lavoro e le catene di subappalto, nonché di rispondere in modo flessibile alle mutevoli richieste e opportunità del mercato. La formazione deve integrare le capacità di negoziazione e di organizzazione per porre rimedio alle forme di disuguaglianza e discriminazione dovute al sesso, all'appartenenza etnica, all'età e alla disabilità. Allo stesso tempo, le competenze "meno tangibili", persino l'alfabetizzazione e le competenze matematiche, possono solo essere considerate pertinenti ed essere acquisite dai partecipanti se insegnate in modo da essere direttamente collegate a un miglioramento del reddito e delle condizioni di vita. La formazione più efficace unisce, in un certo qual modo, tutti questi elementi.

Si sono riscontrati chiari contributi alla riduzione della povertà delle famiglie tramite l'integrazione della formazione sulle questioni di genere nei corsi di formazione per uomini e donne. Benché non ci si possa attendere cambiamenti drastici nelle relazioni intrafamiliari dai corsi brevi frequentati solo da donne, alcuni cambiamenti hanno senza dubbio avuto luogo, cambiamenti che possono essere rafforzati nel lungo termine attraverso altri interventi come i gruppi di microfinanziamento. I maggiori cambiamenti si sono verificati nei casi in cui forti organizzazioni femminili hanno organizzato corsi di formazione sulle questioni di genere per gli uomini e per le donne. Qui l'attenzione è stata posta non solo sull'*empowerment* delle donne, ma sull'importanza del riconoscimento da parte degli uomini delle loro responsabilità domestiche per fare uscire dalla povertà le loro famiglie. Tali cambiamenti non possono essere raggiunti unicamente invitando a breve termine gli uomini a partecipare ad alcuni incontri femminili. Essi richiedono lo sviluppo di organizzazioni sostenibili con un forte interesse per le questioni di genere.

In terzo luogo, dopo aver ottenuto queste competenze di base, sarà necessaria una formazione qualificante di qualità per ottenere competenze tecniche e/o aziendali intese ad aumentare significativamente i redditi. I fatti suggeriscono che queste vengono fornite meglio se integrate in un processo a lungo termine di istruzione ascendente, attraverso una serie di strumenti che includono il tutoraggio, la creazione di reti e l'apprendimento reciproco. Un'innovazione chiave, che potrebbe essere considerata più dettagliatamente, sarebbe l'integrazione della formazione su come ottenere informazioni circa l'organizzazione di apprendistati privati e i subappalti, su come negoziare accordi di reciproco vantaggio e ottenere la migliore formazione ed esperienza sul lavoro. Questo dovrebbe anche essere abbinato a un programma di crescita di consapevolezza dei datori di lavoro e degli acquirenti a monte, attraverso i mezzi di comunicazione pubblici, volto a cambiare gli orientamenti e le barriere a tale livello.

Elementi di una strategia di apprendimento per un lavoro dignitoso per tutti

Principi basilari di un lavoro dignitoso in tutti i tipi di formazione

- Lavoro in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità umana.
- Libertà di associazione e riconoscimento effettivo dei diritti di contrattazione collettiva.
- Eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato od obbligatorio, incluso il lavoro minorile.
- Eliminazione della discriminazione di genere o di altre forme di discriminazione rispetto all'impiego e all'occupazione.

Contenuto: formazione per un lavoro dignitoso

- Formazione combinata sullo sviluppo dei mezzi di sussistenza comprendente lo sviluppo di capacità analitiche e di *empowerment* e, dove necessario, un'alfabetizzazione e una preparazione matematica di base.
- Formazione sulle competenze di apprendimento e di reperimento delle informazioni: fonti di informazioni sui mercati, catene di valore, altri tipi di servizi e di supporto organizzativi e come potervi accedere.
- Formazione sui diritti relativi al settore privato e al settore pubblico e su come contrattare soluzioni di reciproco vantaggio: ad esempio, cosa gli apprendisti si possono aspettare dalla formazione privata o i lavoratori a domicilio dai subappalti, come contrattare fonti differenti di credito formale o non formale, la negoziazione degli spazi di mercato, l'ottenimento di aiuto legale e la richiesta di responsabilità del governo locale.
- Formazione sul genere e altri tipi di formazione contro la discriminazione, integrati nei corsi di formazione per uomini e donne.
- Tutta la formazione per facilitare l'analisi da parte delle persone delle proprie opportunità e sfide, per giungere a loro proposte di avanzamento concrete e realizzabili, incluse le reti sostenibili tra i

partecipanti per i contatti di *follow-up* e la collaborazione.

Metodologie partecipative: un lavoro dignitoso per tutti

- Uso di diagrammi, simboli e giochi di ruolo per rendere la formazione interessante e accessibile sia ai partecipanti non istruiti che a quelli istruiti e consentire ai partecipanti non istruiti di avere un ruolo paritario nella discussione.
- Sviluppare le capacità di reperire informazioni e di informare gli altri riguardo la propria esperienza.
- Creare sicurezza, competenze di comunicazione e di negoziazione e capacità di creazione di reti, di organizzazione e di promozione.

Varietà del supporto e della fornitura attuali

- Fornitura di formazione adeguata al tempo e alle risorse dei gruppi ai quali è destinata.
- Maggiore fornitura di tutoraggio e di strutture per l'apprendimento reciproco.
- Laddove sia necessaria una formazione tecnica formale più convenzionale, questa deve essere fornita da persone che comprendono la situazione dei poveri e le necessità del mercato, soprattutto da imprenditori partiti dal basso.
- Integrazione della formazione continua con altri interventi relativi ai mezzi di sussistenza, come i microfinanziamenti, la pianificazione di programmi e la valutazione dell'impatto.
- Integrazione completa della formazione antidiscriminazione e dei principi di un lavoro dignitoso in tutti i corsi di formazione finanziati con fondi pubblici sia per imprese di grandi, medie e piccole dimensioni sia per le microimprese.

Infine, oltre a questa grande attenzione per le competenze, c'è anche bisogno di informazione sui diritti, sulle relative organizzazioni nonché di competenze organizzative per le attività di lobbying e di promozione. Le questioni fondamentali per le donne sembrano essere, in tale contesto, i diritti di proprietà e come combattere la violenza. Più in generale, sia per gli uomini che per le donne, c'è la necessità di informazione su come ottenere spazi e diritti di mercato, sugli obblighi del governo locale e su come organizzarsi per fare pressioni sul governo locale perché adempia ai propri diritti.

La formazione deve inoltre terminare con piani concreti di soluzioni, pianificati dagli stessi partecipanti, con obiettivi stabiliti da loro e metodi per valutare i relativi progressi. La formazione aziendale insiste in genere su forme di gestione documentaria che non sono né necessarie né attuabili per la gente più povera – come indicato dal basso interessamento e spesso trascurabile impatto sul reddito. Ciò che serve è una discussione partecipativa che illustri quale tipo di informazioni sia necessario alle persone per aumentare il proprio reddito, e con quale frequenza e forma, sulla base dei tipi di informazioni che la gente possiede già. Questi piani d'azione dovrebbero inoltre includere discussioni sui possibili ruoli delle reti tra i partecipanti e/o altre reti e istituzioni, e come queste possano essere costituite e mantenute. Laddove si identifichi la necessità di azioni collettive o di *lobbying*, la formazione stessa dovrebbe aiutare la gente a concordare piani, ruoli e responsabilità concrete.

Innovazioni attuali nello sviluppo delle competenze per il miglioramento dei mezzi di sussistenza e per l'*empowerment* (conferimento di poteri)

Parallele, e in larga misura emarginate dai dibattiti di "mainstream" sulla migliore combinazione di approcci sovvenzionati e di mercato, ci sono state molte innovazioni a livello di progetti su scala ridotta

nei metodi e nel contenuto della formazione destinata ai poveri, in modo particolare nei progetti destinati alle donne. Tra le innovazioni aventi potenzialità per i paesi in transizione figurano:

- Integrazione delle capacità personali, della sensibilità per le questioni di genere e dell'*empowerment* nella formazione allo sviluppo dei mezzi di sussistenza e all'imprenditorialità.
- Metodi partecipativi che si concentrano sull'apprendimento *bottom-up* dei partecipanti piuttosto che su una formazione per "esperti" *top-down*, che siano accessibili alle persone non istruite.
- Formazione come parte di un insieme di strategie del programma di lotta alla povertà, comprendenti i microfinanziamenti, il supporto alla commercializzazione, le strategie organizzative e la promozione su vasta scala.
- Formazione per la riqualificazione professionale destinata a vari livelli di particolari settori economici: impiegati, lavoratori a domicilio e imprese a monte, come parte di un approccio settoriale integrato a favore dei poveri.
- Formazione che tenta di affrontare un *empowerment* politico e uno sviluppo della società civile più ampi.

In molti casi due o più di questi elementi sono stati associati. Tuttavia, queste innovazioni sono state finora marginali nei dibattiti dei donatori e anche nei finanziamenti.

Alcuni esempi di innovazione internazionale

SISTEMA di apprendimento attivo partecipativo (Participatory Active Learning SYSTEM) (PALS)

La formazione sviluppa strumenti di apprendimento attivo basati su diagrammi che possono in seguito essere utilizzati dagli individui e dai gruppi o dalle comunità per lo sviluppo dei mezzi di sussistenza, lo sviluppo organizzativo, la promozione nonché la pianificazione, il monitoraggio e la valutazione di programmi. L'attenzione è posta sullo sviluppo dell'autonomia nell'apprendimento e sullo sviluppo di sistemi di scambio di informazioni tra pari. Le questioni relative al genere sono integrate nell'analisi. Sono attualmente in fase di sviluppo nel "Kabarole Research and Resource Centre", Uganda, nel "Learning for Empowerment Against Poverty programme" in Sudan e nel "ANANDI" in India.

Approccio basato sulle catene di valore

La formazione qualificante e aziendale per aumentare i benefici e il potere di negoziazione delle donne in un contesto di sviluppo dell'industria. Attualmente in fase di sviluppo in diversi modi da parte di "Udyogini" in India e "Aconsur" in Perù.

Formazione attuale con programmi di microfinanziamento o di occupazione

Integrazione della formazione qualificante nelle riunioni di gruppo per i microfinanziamenti o tramite sistemi di risparmio previsti dai programmi di occupazione per aumentarne la sostenibilità a lungo termine. Gli esempi includono il "Women's Empowerment Programme", Nepal e il "Tangail Integrated Development Programme", Bangladesh.

Formazione qualificante per le donne in attività non tradizionali unita all'organizzazione di base

La formazione qualificante per le donne in attività non tradizionali spesso richiede il supporto e il *follow-up* da parte delle associazioni informali o delle cooperative per cambiare il contesto di mercato in cui operano le donne. Questo approccio è adottato da ANANDI in India per aiutare le donne che lavorano nell'edilizia a diventare muratori qualificati.

Eventi di apprendimento reciproco

Riunire grandi gruppi di lavoratori/imprenditori per lo scambio di esperienze e di idee e sviluppare reti per lo sviluppo continuo delle competenze o anche apprendistati tra di loro, può spesso essere più efficace e molto più sostenibile rispetto alla formazione convenzionale. Questi tipi di eventi sono stati organizzati per diversi scopi, ad esempio da ANANDI in India, Gatsby Trust in Africa, LEAP in Sudan e KRC in Uganda. Tali eventi forniscono anche una base molto buona per sviluppare strategie di promozione delle politiche e per identificare tipi di supporto più ampi o i cambiamenti necessari all'interno di settori particolari.

Apprendimento per tutti: potenziamento della capacità e sostenibilità

Quel che richiederà ulteriori discussioni e innovazioni è precisamente il modo in cui gli esempi di innovazione sopracitati potrebbero o dovrebbero essere adattati al contesto dei paesi in transizione, in termini sia di contenuto che di metodologia. In particolare, si dovrà ulteriormente discutere come l'attuale interesse della Banca mondiale e delle agenzie donatrici per le strategie delle ONG possa essere regolato e potenziato in modo da raggiungere la capacità necessaria per avere un impatto significativo sulla povertà. L'esperienza nei paesi a basso reddito mostra tuttavia alcune soluzioni anche per l'ampliamento di scala e per la sostenibilità.

La grande diversità delle esigenze di formazione non implica necessariamente una lunga serie di moduli separati e di diversi corsi di formazione sovvenzionati. Per quanto concerne, in particolare, le competenze di base e di *empowerment*, anche le metodologie della formazione tecnica hanno la possibilità di aumentare la sicurezza in se stessi, di creare la capacità di ottenere informazioni da fonti diverse e di condividerle, di sviluppare le competenze analitiche e di pianificazione nonché le capacità di collaborazione di gruppo e di azione collettiva. Alcune metodologie, ad esempio il sistema di apprendimento attivo partecipativo (PALS), hanno un potenziale considerevole in termini di aumento della partecipazione e dell'inclusione e di sviluppo delle competenze analitiche e dell'*empowerment* come parte integrante di altri tipi di formazione. Altri metodi importanti utilizzati comprendono i giochi di ruolo, che possono anche includere simulazioni di vari tipi di collaborazione e di azione collettiva e che comportano un cambiamento nel rapporto di potere e di status tra formatore e tirocinante, per cui i formatori facilitano l'acquisizione di sicurezza e la formulazione di domande da parte dei tirocinanti e diventano "discenti sulla povertà e sulle strategie dei poveri" invece di imporre "soluzioni per ignoranti" dall'alto al basso.

La diversità dei bisogni non implica neppure necessariamente una formazione qualificante dei partecipanti molto più intensiva da parte dei fornitori sovvenzionati. Essa richiede piuttosto una

definizione molto più ampia di ciò che rappresenta la formazione e una migliore integrazione dei vari tipi di processo di apprendimento. Eccezion fatta per la formazione di “emersione” delle donne non abituate a stare lontano da casa o che necessitano di essere introdotte negli ambienti della formazione formale, alcune prove dimostrano che la formazione viene fornita nel modo migliore tramite una serie di brevi sessioni nel corso del tempo che consentono alle persone di assimilare e formarsi proprie domande su ciò che stanno imparando. Inoltre, è necessaria una maggiore enfasi sullo sviluppo di strutture per il tutoraggio, l'apprendimento reciproco, la risoluzione di problemi e la collaborazione continue piuttosto che su un'unica soluzione di formazione “specialistica”. Vi è la necessità di un coinvolgimento del settore privato per garantire che coloro che forniscono la formazione abbiano conoscenze e un'esperienza adeguate in materia di situazioni e bisogni attuali del mercato, a condizione che i tirocinanti sappiano identificare e comunicare i propri bisogni di formazione e sappiano contrattare con i fornitori di competenze, affinché essi vengano formati e non solo usati come manodopera a basso costo. Vi è inoltre la necessità di un maggiore apprendimento reciproco e una maggiore creazione di reti come le fiere organizzate da ANANDI in India e dal KRC in Uganda.

È improbabile che la formazione destinata ai poveri e ai molto poveri possa sostenersi da sé finanziariamente più dell'istruzione primaria o dell'assistenza sanitaria. Tale affermazione è valida anche se la formazione è molto richiesta e determina un aumento dei redditi nel corso del tempo. Alcuni programmi di formazione sono riusciti a recuperare alcuni costi dai partecipanti. Tuttavia, ciò è avvenuto dopo che i tirocinanti hanno beneficiato dei vantaggi della loro prima formazione per aumentare sufficientemente il reddito oppure ha influito negativamente sulla soglia della povertà. Alcuni programmi hanno anche fatto ricorso a formatori volontari, tuttavia, se i formatori non ricevono altri aiuti quali i microfinanziamenti, la qualità della formazione potrebbe essere compromessa. Inoltre, persino i programmi più grandi tra quelli citati sopra sono piccoli rispetto alla scala di formazione necessaria per ottenere un impatto significativo sulla crescita economica nazionale e sui livelli di povertà. Ciò implicherà un impegno da parte dei governi e delle agenzie donatrici internazionali a investire adeguatamente nella formazione, nonché una collaborazione con il settore privato e la promozione dei processi di apprendimento laterali. Detto questo, esistono i mezzi per un ampliamento di scala dell'assistenza e per aumentare la sostenibilità e l'efficienza in termini di costo delle iniziative di formazione individuale.

In primo luogo, potrebbe essere messo più impegno nell'ormai diffuso processo di “formazione dei formatori”. Le donne e gli uomini poveri si formano abitualmente l'un l'altro diffondendo le competenze. Tuttavia, generalmente viene dato poco spazio all'insegnamento ai tirocinanti su come trasmettere le proprie competenze agli altri e/o all'accertamento che questo avvenga. È inoltre necessario considerare l'importanza di garantire ai formatori una sorta di riconoscimento o beneficio per i loro sforzi e di discutere queste questioni nel corso della formazione. Ciò potrebbe avvenire agevolando i contatti con i gruppi disposti a pagarli e a coprire i costi per i tirocinanti estremamente poveri, oppure tramite una sorta di riconoscimento sociale, quale l'invito a diventare membri di associazioni o a partecipare a visite di scambio per migliorare ulteriormente le competenze.

In secondo luogo, si potrebbe promuovere l'uso dei mezzi di comunicazione come la radio e Internet. Questo dovrebbe riguardare sia la formazione stessa, sia la promozione di immagini e modelli di ruolo positivi, che personificano casi di successo di promozione sociale e di *empowerment*.

In terzo luogo, vi è la necessità di una migliore integrazione della formazione in altre dimensioni della fornitura di programmi, in modo particolare nei microfinanziamenti e nella valutazione dell'impatto. Il recente spostamento verso microfinanziamenti minimalisti non rappresenta necessariamente lo strumento più efficace dal punto di vista dello sviluppo, o più efficiente in termini di costi, per la riduzione della povertà e traslascia uno strumento potenzialmente molto importante per una fornitura di formazione efficiente in termini di costi. Le grandi somme di denaro attualmente investite nel monitoraggio, nelle valutazioni e nelle valutazioni d'impatto potrebbero essere usate per sviluppare sistemi informativi efficaci per un apprendimento attivo e continuo dei partecipanti e per l'innovazione dei programmi. Anche le innovazioni degli interventi contro la povertà nei progetti su scala ridotta contengono valide lezioni su come integrare tali interventi nei programmi “generalisti” su più larga scala.

Infine, l'attenzione per lo sviluppo del capitale umano dei poveri e delle persone estremamente povere non preclude la formazione e l'istruzione per il settore moderno o per gli imprenditori nelle grandi e medie industrie. Richiede, tuttavia, che al posto di mere supposizioni sulle “ripercussioni”, le strategie esplicite atte ad aumentare i benefici dei poveri e la diffusione delle competenze verso il basso diventino parte integrante della formazione a questo livello. Gli imprenditori devono migliorare la propria

formazione degli apprendisti e la propria capacità di negoziare accordi con i subappaltatori che siano di reciproco vantaggio piuttosto che di sfruttamento. Devono inoltre interrogarsi sui propri stereotipi riguardanti le questioni di genere e sul proprio comportamento nei confronti dei gruppi svantaggiati. La sensibilità verso le questioni di genere, la formazione anti-discriminazione e le competenze di gestione delle risorse umane devono essere integrate nella formazione di alto livello e anche per il personale dei fornitori di servizi di sviluppo commerciale.

Una strategia coerente ed equa: sfide istituzionali e politiche

Questi cambiamenti richiederanno una trasformazione significativa nelle priorità di finanziamento e un impegno reale nella formazione e nello sviluppo delle competenze dei poveri come elemento integrante e centrale del programma di crescita a favore dei poveri. Il contenuto dei servizi guidati dal mercato deve essere ridefinito e incorporare non solo le competenze tecniche e gestionali richieste direttamente dalle aziende per la propria competitività e sopravvivenza sul mercato, ma anche le competenze di base e personali di cui i poveri hanno bisogno per negoziare e gestire i mezzi di sussistenza in risposta alle opportunità e ai vincoli di mercato. Richiede un serio impegno per mirare e progettare una formazione innovativa a favore dei più poveri, che includa percorsi di promozione sociale verso altri tipi di formazione. Richiede un ripensamento sui modi di integrare la formazione rivolta ai poveri in altri tipi di interventi a favore dei poveri come l'alfabetizzazione, i microfinanziamenti e lo sviluppo dei sottosettori e su come questi stessi possano contrastare la povertà in modo più efficace.

Fondamentalmente, richiede uno spostamento politico dalla retorica della crescita a favore dei poveri, per cui i poveri devono essere integrati marginalmente nella "crescita abituale" che considera la necessità d'integrazione dei poveri, alla "crescita in senso stretto", ad un reale impegno nello sviluppo delle competenze e del potenziale della grande maggioranza delle donne e degli uomini del mondo, come parte di un programma sui diritti umani a favore della crescita stessa. Ciò richiederà cambiamenti negli ambienti economici, sociali e politici per adottare politiche macroeconomiche, fiscali e di altro tipo volte a sostenere programmi di formazione a favore dei poveri su larga scala. Richiederà investimenti per cambiare la formazione "generale" e fondamentalmente anche i formatori. Per quanto riguarda l'equità, la povertà, il genere, l'etnia e la disabilità devono diventare temi integranti della formazione e degli interventi generali per le imprese a monte nella catena del mercato, nell'istruzione e nella formazione generali a tutti i livelli. Richiederà anche un "cambiamento etico" nelle pratiche aziendali inteso a ricompensare le imprese del settore privato per aver dedicato un'attenzione adeguata ai bisogni di formazione della propria forza lavoro.

Se i diritti dei più poveri allo sviluppo delle competenze e alla formazione non diventeranno una priorità, questi verranno ancora più emarginati non solo dalla crescita economica, ma anche dallo "sviluppo delle risorse umane". L'importanza principale data all'istruzione di base per i bambini esclude la maggioranza delle donne e degli uomini adulti dal cui reddito dipende l'accesso dei loro figli all'istruzione, perpetrando così la disuguaglianza nella generazione successiva. La priorità data alle piccole imprese e al recupero dei costi negli interventi contro la povertà rischia di portare a un'ulteriore marginalizzazione e di svantaggiare le microimprese al fondo della catena dei valori. La mancata risposta ai bisogni di formazione degli impiegati e dei lavoratori indebolisce sia l'efficienza dell'impresa sia i redditi dei lavoratori. In tutti i casi l'impatto sulle donne in termini di aumentato sfruttamento, carichi di lavoro non gestibili e cattiva salute si rivelerebbe particolarmente dannoso. In ogni caso questo rappresenta una violazione degli Accordi sui diritti umani e compromette non solo la "crescita a favore dei poveri" e la coesione sociale, ma anche la sostenibilità economica e politica della crescita globale in generale.



MERCATI DEL LAVORO E GRUPPI SVANTAGGIATI NEI BALCANI OCCIDENTALI: OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO E POTENZIAMENTO DELLE COMPETENZE

Anastasia Fetsi, ETF, aprile 2006

Sviluppo delle competenze per i lavoratori poveri

Nei paesi dei Balcani occidentali, nell'arco degli ultimi venti anni, è avvenuto un graduale impoverimento della popolazione. All'inizio degli anni Duemila, una percentuale variabile tra il 10% ed il 30% della popolazione dei Balcani occidentali viveva al di sotto della soglia di povertà. Non si tratta necessariamente di disoccupati o di popolazione inattiva, dato che molti soggetti svolgono attività economiche poco qualificate o a scarso valore aggiunto, nell'area dell'economia informale o dell'agricoltura di sussistenza. Si tratta dei cosiddetti lavoratori poveri, di cui l'80% circa ha un livello bassissimo di istruzione.

Ciò implica che vi è una forte correlazione tra istruzione, competenze e povertà. Sorge allora la domanda se queste persone abbiano l'opportunità di accrescere le proprie competenze e spezzare il circolo vizioso di scarsa professionalità, lavoro informale, disoccupazione e povertà. In caso affermativo, qual è allora il ruolo dei servizi pubblici al riguardo?

L'attività dell'ETF in questo campo dimostra come i responsabili politici non siano sufficientemente consapevoli del potenziale che si può andare a creare incentivando le competenze delle persone che si trovano strette nella morsa della povertà. Ciò vale non soltanto per la fascia della popolazione che vive in condizioni di povertà, ma anche per l'intero processo di sviluppo economico e sociale dei rispettivi paesi. Gli interventi politici sono limitati e i deficit sono coperti essenzialmente dai progetti dei donatori. Nella prospettiva della futura adesione di questi paesi all'Unione europea, occorre concertare gli sforzi per affrontare con sistematicità le carenze che la popolazione povera presenta sul piano delle competenze.

Il circolo vizioso di povertà, disoccupazione, lavoro informale e mancanza di competenze

Nell'arco di questi ultimi venti anni, le fondamenta delle infrastrutture economiche e sociali dei paesi dei Balcani occidentali sono state scardinate, a seguito della cattiva gestione economica degli anni Settanta e Ottanta e poi, negli anni Novanta, delle guerre e dei conflitti etnici. Il processo di ristrutturazione economica ha cancellato molti posti di lavoro improduttivi, senza crearne altrettanti di nuovi. Molti hanno perduto il lavoro a causa del ridimensionamento o della chiusura delle proprie aziende, mentre altri, pur continuando ad avere formalmente un posto di lavoro, di fatto non lavorano e non sono pagati.

Come in altri paesi in via di transizione, la mancanza di lavoro ha portato la gente ad impegnarsi in un'agricoltura di sussistenza o in attività dell'economia informale, in imprese piccolissime o a conduzione familiare, in lavori non dichiarati o sottodichiarati di breve durata o di natura ciclica: lavoro a domicilio, porta-a-porta, al mercato delle pulci o in altri posti. Si tratta generalmente di posti di lavoro incerti e precari, poco pagati e poco qualificati: essi privano l'individuo di diritti sociali quali l'accesso alla pensione di anzianità o di invalidità, all'assicurazione per malattia, senza parlare – chiaramente – del mancato rispetto degli obblighi inerenti alla salute ed alla sicurezza sul lavoro. Molte persone non hanno alcuna possibilità di accesso ad un lavoro decente.

La mancanza di lavoro – unita all'assenza di reti di sicurezza sociale – ha accresciuto i livelli di povertà di tutti i paesi della regione. All'inizio degli anni Duemila la percentuale della popolazione che viveva al di sotto della soglia nazionale di povertà ammontava al 10% circa in Serbia e Montenegro, al 19,5% in Bosnia ed Erzegovina, al 25,4% in Albania ed al 29,6% nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. La maggior parte di queste persone presenta un basso livello di istruzione ed è poco qualificata: una percentuale oscillante tra il 60% e l'80% di tutti i poveri rientra in tale categoria. Essi incontrano inoltre maggiori difficoltà nell'affrontare altre avversità, come la scarsa attività economica dell'area in cui vivono: si tratta spesso di aree rurali, urbane periferiche o ex grandi centri industriali in via di riorganizzazione. Tra i poveri, maggiore è l'incidenza dei rom, dei profughi interni e dei rifugiati, delle donne e degli anziani.

I poveri che hanno sofferto di più a seguito dei recenti sviluppi economici e che, in grande maggioranza, hanno un basso livello di istruzione e scarsa qualificazione professionale sono entrati anche in un circolo vizioso di ulteriore dequalificazione, che non fa altro che peggiorare le possibilità di trovare un'occupazione. Siano essi disoccupati oppure attivi nell'economia informale o in forme di agricoltura di sussistenza, essi maturano l'atteggiamento negativo di chi ha perso la speranza di riuscire a trovare un

giorno un posto di lavoro “normale”. In questo senso, essi sviluppano anche uno “stile di vita” che consiste nell’acceptare di vivere ai margini della vita economica, del mercato del lavoro e della società nel suo complesso.

Interrompere il circolo vizioso potenziando le competenze e l’occupabilità

I principali strumenti oggi a disposizione dei vari paesi per impartire formazione ed accrescere le competenze e l’occupabilità degli adulti poveri/scarsamente qualificati sono i servizi pubblici per l’occupazione e le misure attive sul mercato del lavoro. Per la loro concezione ed il loro funzionamento entrambi gli strumenti sono tuttora piuttosto deboli.

Capacità e risorse limitate

I servizi pubblici per l’occupazione non sono ancora mirati a coloro i quali ne hanno maggiormente bisogno (come avviene nella maggior parte degli Stati membri dell’UE). Questi uffici, anziché fornire servizi agli utenti, sono spesso sommersi dal compito di registrare i disoccupati e di gestirne i registri. La ripartizione del personale tra mansioni amministrative e di contatto con il pubblico è spesso poco equilibrata. Inoltre, i consulenti (a cui spesso mancano le necessarie competenze) non hanno il tempo di fornire un’effettiva assistenza ai disoccupati “difficili”, aiutandone l’inserimento. Le misure attive sul mercato del lavoro risentono di bilanci limitati e volatili, oltre a non essere necessariamente mirate ai più bisognosi. Anche se la formazione è spesso una delle misure attive, è raro che ad essa sia assegnata una quota significativa di un bilancio già esiguo. La maggioranza dei fondi è destinata ai sussidi salariali, che normalmente non vanno a beneficio dei poveri.

Complessivamente, le opportunità di formazione per interrompere il circolo vizioso ed accrescere l’occupabilità dei poveri sono limitate. Tale approccio è spesso così giustificato dai responsabili politici: visto che comunque non ci sono posti di lavoro, non vi è motivo di investire nella formazione ed in particolare nella formazione dei soggetti meno qualificati. Per quanto tale argomentazione possa avere una sua validità in una prospettiva a breve termine, essa non considera la prospettiva, a più lungo termine, della formazione in quanto strumento per (ri)attivare o (ri)collocare le persone che sono state emarginate dal mercato del lavoro.

Esigenze per un approccio integrato

Se si vogliono sviluppare le competenze dei disoccupati che, per lungo tempo, sono rimasti ai margini del mercato del lavoro, è necessario concepire interventi appropriati, da combinare con altre misure attive sul mercato del lavoro. La formazione in quanto parte di un piano individuale per il reinserimento nel mercato del lavoro, come si sta sperimentando in Serbia, potrebbe essere un ottimo approccio per creare un circolo virtuoso.

Per un’adeguata concezione della formazione si intendono sia la sua pertinenza rispetto al mercato del lavoro locale, sia la sua corrispondenza alle esigenze individuali di sviluppo professionale. Anche se i programmi di formazione cercano di affrontare le esigenze specifiche dei più bisognosi, essi devono integrare il potenziamento di un insieme di competenze diverse, fra cui:

- le capacità tecniche ed occupazionali, che devono essere commisurate agli squilibri strutturali del mercato del lavoro ed al disallineamento delle competenze;
- le competenze immateriali: motivazione ed atteggiamento nei confronti del lavoro (un elemento molto importante per chi è disoccupato da lungo tempo o per chi opera nell’economia informale o in attività occasionali), lavoro di gruppo, capacità di risoluzione dei problemi e di comunicazione;
- la capacità di ricerca del lavoro: si tratta di un elemento importante per i lavoratori in esubero, che spesso hanno svolto per tutta la vita lo stesso lavoro o hanno lavorato in un’unica azienda, ma anche per coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro e per i disoccupati a lungo termine;

- l'imprenditorialità: non tutte le persone disoccupate possono diventare imprenditori. Spesso i disoccupati scelgono questa opzione perché è collegata all'accesso a fondi di avviamento dell'attività. Spesso il campo di intervento dei programmi di formazione dedicati all'attività imprenditoriale si limita alla redazione del piano aziendale ed alla conoscenza della normativa: eppure è importante arricchire questi aspetti con altri, legati al comportamento imprenditoriale, come la capacità di prendere iniziative, di autoregolarsi e di assumere rischi. Nel contesto dei Balcani occidentali, si possono ipotizzare anche idee per la trasformazione delle attività informali ed a basso valore aggiunto in attività formali a più elevato valore aggiunto;
- capacità di sviluppo della carriera mediante la consulenza e l'orientamento.

Coinvolgimento delle altre parti interessate e degli operatori locali nelle reti di partenariato

La capacità dei servizi pubblici per l'occupazione è tuttora limitata e per essi è praticamente impossibile farsi carico di tutti gli oneri connessi con l'attivazione ed il potenziamento delle competenze delle persone svantaggiate. Ciò può essere anche poco auspicabile, particolarmente nei casi più difficili, quando vi sia l'esigenza di fornire alle persone un'assistenza a lungo termine, allo scopo di ristabilire l'autostima e la fiducia nella società, oppure di superare atteggiamenti negativi profondamente radicati. A questo proposito, negli Stati membri dell'UE e nei paesi candidati, la mobilitazione dei protagonisti locali per la concezione e la fornitura di servizi mediante forme locali di partenariato o lo sviluppo di reti locali di fornitori di servizi, ha prodotto buoni risultati. Spesso misure ed iniziative di questo tipo sono state finanziate dal Fondo sociale europeo.

Nei Balcani occidentali, svariati progetti UE finanziati dal programma CARDS, ma anche progetti di altri donatori, sono stati costruiti attorno al concetto della "rete" locale. Tali progetti hanno radunato autorità locali, uffici locali per l'occupazione, agenzie regionali per lo sviluppo e fornitori di formazione, fra cui le scuole professionali, oltre alle ONG, allo scopo di fornire assistenza alle persone che vivono in aree svantaggiate. Ciò non toglie che non sempre i progetti siano stati mirati ai più bisognosi, pur avendo cercato di raggiungere chi si trovava in stato di disoccupazione da lungo tempo, o i giovani svantaggiati, i rom o i lavoratori in esubero a causa di riorganizzazioni aziendali. Non si conosce l'impatto di questi progetti sull'effettivo miglioramento delle competenze o sull'occupabilità delle persone interessate. In genere, non vi sono meccanismi per verificare i risultati ottenuti dai progetti di questo tipo e, anche laddove esistano, i risultati non sono divulgati ad ampio raggio.

Potenziamento delle capacità e delle istituzioni per la sostenibilità

Inoltre, molti progetti si sono concentrati sul potenziamento delle capacità dei protagonisti locali, piuttosto che sull'impatto da produrre sulla vita di coloro i quali sono coinvolti nei progetti. Per quanto riguarda il ricorso a questo approccio, la grande differenza tra gli Stati membri dell'UE ed i Balcani occidentali consiste nel fatto che, in questi ultimi, tale approccio non è ancora utilizzato nel quadro di uno strumento di realizzazione delle politiche, quanto piuttosto a titolo sperimentale e magari in quanto meccanismo in grado di colmare i vuoti delle politiche statali nell'affrontare le esigenze professionali e le problematiche incontrate dai gruppi svantaggiati.

Il successo a lungo termine di un approccio basato sul partenariato locale per attivare i gruppi di popolazione svantaggiati dipende dalla sua istituzionalizzazione in quanto meccanismo di realizzazione delle politiche. Le iniziative a livello locale devono essere permesse e sostenute da contesti legislativi ed istituzionali appropriati. Si tratta di importanti direttrici politiche per preparare i paesi dei Balcani occidentali a ricevere i fondi UE di preadesione mediante i meccanismi di finanziamento del FSE.

Una sfida per l'ETF

Negli anni a venire, una delle maggiori sfide per l'ETF consisterà nell'assistere i paesi dei Balcani occidentali nel processo di adesione all'UE.

Vi è la chiara esigenza di sensibilizzare maggiormente i responsabili politici nazionali circa la situazione delle persone svantaggiate, la loro attivazione ed inclusione nel mercato formale del lavoro. Si tratta di uno dei pilastri principali della strategia europea per l'occupazione e dell'agenda sociale europea. La strategia europea per l'occupazione mira ad un mercato del lavoro inclusivo, mentre l'agenda sociale europea si occupa di coesione sociale.

Sembra altresì necessario assistere questi paesi nel trarre spunto dalle buone esperienze maturate dagli Stati membri dell'UE, in termini di modalità di fornitura e di contesti istituzionali.

Argomenti

- Sul piano delle scelte politiche e della relativa attuazione, come fare per sensibilizzare ulteriormente e approfondirne la comprensione?
- In che modo si può imparare dai paesi candidati?
- In che modo si può imparare dai paesi non candidati all'adesione?



**DALLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ ALLA COESIONE ECONOMICA
E SOCIALE: COME FARE PER MIGLIORARE LA PREPARAZIONE DEI
PAESI RISPETTO ALL'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DEL FONDO
SOCIALE EUROPEO?**

Arjen Deij, ETF, aprile 2006

La coesione economica e sociale va ben al di là della riduzione della povertà

Occorre lo sviluppo delle competenze per la riduzione della povertà in Europa?

La povertà è un fenomeno comune a tutti i paesi che sono ora impegnati nel processo di allargamento dell'Unione europea. Nell'Europa sudorientale ed in Asia minore, quasi un terzo della popolazione vive oggi in condizioni di povertà. Con l'ingresso di nuovi paesi nell'Unione europea, che avverrà per ondate successive, l'UE si troverà ad integrare una manodopera meno qualificata rispetto a quella che ha già fatto il proprio ingresso nel 2004. In termini di infrastrutture, capacità amministrative, connotazione rurale, livello di sviluppo umano e povertà, i paesi in via di adesione presentano anzi maggiori similitudini con la situazione di Grecia, Portogallo e Spagna, quando questi tre paesi entrarono a par parte dell'UE. L'integrazione dei nuovi paesi nell'UE esigerà, per tener conto delle loro caratteristiche specifiche, modalità di approccio particolari.

I nuovi paesi entreranno inoltre a far parte di un'Unione europea molto più complessa, nella quale le politiche dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione hanno assunto un rilievo maggiore. Il dibattito in materia fa parte oggi di un processo di coordinamento aperto, il quale prevede che i singoli paesi operino verso obiettivi concordati, riferiscano sui progressi compiuti e ricevano fondi sulla base dei risultati conseguiti. Con l'adesione di paesi più poveri, la coesione economica e sociale sarà più debole che mai all'interno della Comunità europea. Occorrerà dedicare maggiore attenzione alle opportunità occupazionali, all'istruzione ed alla formazione di gruppi specifici di riferimento, oltre che allo sviluppo delle regioni più povere. I fondi strutturali serviranno a ridurre le differenze sociali ed economiche ed il Fondo sociale europeo (FSE) in particolare, sarà chiamato a svolgere un ruolo centrale.

Occorre lo sviluppo delle competenze per la coesione economica e sociale?

La riduzione della povertà, così come essa è intesa nelle politiche di aiuto allo sviluppo e di coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea, mira a migliorare la qualità della vita in termini di reddito e livelli occupazionali per i gruppi svantaggiati della popolazione. Se le nuove strategie volte alla riduzione della povertà comprendono misure integrate, fra cui l'istruzione e la formazione in quanto strumenti suscettibili di ridurre la povertà, la coesione economica e sociale in Europa mira ancora più in alto. Le politiche di coesione economica e sociale intendono ridurre il divario di reddito e di livelli occupazionali, sia tra le varie regioni dell'Unione europea, sia tra la maggioranza della popolazione ed i gruppi svantaggiati. Se gli obiettivi sono più ambiziosi, anche gli strumenti disponibili per la coesione economica e sociale sono più generosi. Le iniziative di sviluppo delle competenze, se sono su scala significativa, si combinano con investimenti di carattere infrastrutturale per creare un ambiente che consenta un effettivo sviluppo locale e regionale.

Per i paesi che aderiranno in prospettiva all'UE, la coesione economica e sociale sarà l'obiettivo più importante. Non si può realizzare una coesione economica e sociale senza affrontare la questione dello sviluppo delle risorse umane. Ciò vale in particolare per i nuovi Stati membri, per i paesi candidati ed i Balcani occidentali, dove la popolazione rappresenta la risorsa più preziosa di cui dispongano questi paesi, in mancanza di significative risorse naturali. Considerando le scarse risorse pubbliche a disposizione dei paesi interessati, il FSE, in quanto principale strumento europeo per lo sviluppo del capitale umano, sarà un importante catalizzatore per lo sviluppo delle politiche riguardanti l'istruzione, la formazione e l'occupazione.

Il documento si basa sulla relazione di Milena Corradini, Gerard Mayen e Arjen Deij, ETF, From poverty alleviation to economic and social cohesion: How can the future member states be better prepared for ESF? (Dalla riduzione della povertà alla coesione economica e sociale: come migliorare la preparazione degli Stati membri rispetto al Fondo sociale europeo?) Capitolo provvisorio, ETF Yearbook 2006.

Insegnamenti tratti dal processo di preadesione dei nuovi Stati membri

Sviluppo delle politiche nazionali e dei processi di pianificazione

Negli anni Novanta, il programma Phare era indirizzato a sostenere la ricostruzione economica dei paesi in via di transizione. Una volta assunta la decisione dell'allargamento, esso ha modificato il proprio approccio, orientandosi a supporto del processo di adesione. Il programma dedicato alla coesione economica e sociale comprendeva misure a supporto dello sviluppo regionale e delle risorse umane. I paesi in via di adesione sono stati anche preparati alla strategia europea per l'occupazione ed hanno cominciato a prepararsi per il metodo aperto di coordinamento, in base al quale ogni paese individua le proprie priorità nel quadro della strategia europea per l'occupazione e relaziona sui progressi compiuti, in un dialogo continuo con la Commissione europea. Il documento di valutazione congiunta sulle politiche e sulle misure di carattere occupazionale ha affrontato le politiche fiscali, la contribuzione sociale, le misure attive e passive da adottare sul mercato del lavoro, le politiche di istruzione e formazione, le modalità di apprendimento degli adulti, il ruolo dei servizi pubblici per l'occupazione e le politiche di genere. Il Memorandum congiunto sull'inclusione sociale ha fornito una valutazione concordata delle misure di inclusione individuate per svariati gruppi di riferimento.

Mentre i paesi hanno predisposto i primi piani d'azione nazionali per l'occupazione, la normativa nazionale ha cercato di attribuire una maggiore importanza alle misure attive riguardanti il mercato del lavoro. Al fine di programmare i fondi strutturali, sono stati redatti sia i primi piani di sviluppo nazionali, sia i piani di sviluppo regionali e le strategie per le risorse umane. Tali strategie sono state i prototipi dei primi programmi operativi settoriali per lo sviluppo delle risorse umane, ovvero gli strumenti di pianificazione del Fondo sociale europeo. L'assistenza tecnica fornita attraverso i progetti Phare ha aiutato i paesi a sviluppare proprie strategie, a formare propri amministratori ed a costituire nuove strutture. L'approccio dell'FSE parte dal basso, per mobilitare le parti interessate a livello locale, in partenariato, affinché si possano affrontare gli aspetti specifici dello sviluppo delle risorse umane a livello locale e regionale, rispetto alla ristrutturazione ed allo sviluppo settoriali ed industriali, alle misure di inserimento e reinserimento, alle misure di inclusione sociale. I paesi hanno varato i loro primi piani di assegnazione di sovvenzioni per lo sviluppo delle risorse umane, per maturare un po' di esperienza e preparare il terreno per i progetti del Fondo sociale europeo.

L'ETF è stata coinvolta in molti modi a supporto di queste attività. Si è provveduto a gestire un programma preparatorio speciale, comprendente seminari di potenziamento delle capacità e visite di studio all'UE, destinati alle principali parti interessate dei futuri Stati membri. Si è provveduto anche al sostegno di studi di riferimento sul mercato del lavoro, che sono stati preparati dai singoli paesi, nel quadro del processo di consultazione tra la Commissione europea ed i paesi candidati. Dopo la definizione e la firma dei documenti di valutazione congiunta, il personale dell'ETF, assistito da un gruppo di esperti internazionali e locali, ha effettuato alcuni studi sull'apporto dato dal sistema di istruzione e formazione all'occupazione, sul ruolo dell'apprendimento degli adulti, sulle misure attive nel mercato del lavoro e sui servizi pubblici per l'occupazione. I risultati degli studi sono stati oggetto di dibattito con le parti interessate dei vari paesi e sono stati incorporati nel processo di rendicontazione previsto dai documenti di valutazione congiunta. Sono state predisposte schede di progetto, facendo ipotesi diverse dei costi necessari a sostegno del Fondo sociale europeo, concentrandosi sul supporto ai sistemi di istruzione e formazione, sulla concezione di misure attive sul mercato del lavoro e sulla formazione professionale continua. L'ETF ha contribuito inoltre alla concezione di piani per l'assegnazione di sovvenzioni per lo sviluppo delle risorse umane. Tuttavia, da quando i vari paesi hanno fatto il loro ingresso nell'Unione europea, non è stata effettuata nessuna reale valutazione di quale impatto abbia avuto il contributo fornito.

Scarsa attenzione al potenziamento delle capacità in fase di attuazione

Alcuni studi commissionati separatamente dalla Commissione europea avevano tuttavia raccomandato preventivamente di non intrattenere aspettative eccessivamente ottimistiche circa l'impatto dell'adesione all'UE sull'occupazione, prevedendo piuttosto flussi migratori di manodopera verso i vecchi Stati membri

alla ricerca di posti di lavoro meglio retribuiti e indicando che i fondi strutturali dei nuovi Stati membri avrebbero risentito delle modeste capacità locali di realizzazione, determinando così tassi di assorbimento piuttosto bassi.

Alcune delle valutazioni ex-ante dei programmi operativi settoriali 2004-2006 riguardanti le risorse umane, sembrano confermare queste ipotesi. Tali valutazioni mostrano ad esempio che i paesi, pur avendo fatto progressi considerevoli nel comprendere le sfide legate allo sviluppo dell'occupazione, non sono sempre stati in grado di tradurli in misure mirate, per non parlare dell'individuazione di indicatori dei risultati conseguiti, della mobilitazione delle parti interessate locali e della definizione del bilancio previsionale dei propri programmi.

Si registra inoltre la comparsa di nuove misure nei programmi nazionali, come il sostegno agli asili nido, il sostegno, in Polonia, ai problemi della povertà tra i bambini che abitano nelle aree rurali e, in Ungheria, l'assistenza sanitaria preventiva per ridurre il numero degli uomini che abbandonano prematuramente il mercato del lavoro a causa di stili di vita autodistruttivi. Queste componenti dei programmi nazionali rappresentano soltanto una minima parte delle priorità nazionali del Fondo sociale europeo, le quali seguono normalmente schemi più convenzionali; esse stanno comunque ad indicare una certa tendenza ad allargare il campo d'intervento del Fondo sociale europeo, il che può far pensare che i paesi non fossero sufficientemente preparati. I nuovi paesi candidati saranno meglio preparati?

Romania e Bulgaria: più tempo a disposizione, più esperienza?

Scarsissima attenzione al potenziamento delle capacità e delle istituzioni in fase di attuazione

La Romania e la Bulgaria, che si stanno preparando per l'adesione, hanno avuto a disposizione due anni e mezzo di più per i preparativi. Ciò sembra aver permesso una preparazione migliore. La Romania ha cominciato abbastanza presto a tastare il terreno, con piani di assegnazione di sovvenzioni per le risorse umane. Già con il bilancio previsionale Phare 1998 era stato varato un piano di assegnazione di sovvenzioni, seguito da nuovi inviti a presentare domande sulla base del bilancio Phare 2000 e, dal 2002 in poi, di ogni bilancio Phare annuale. La realizzazione è indietro di circa due anni, ma la Romania ha ancora la possibilità di fare esperienza. Il sostegno pre-FSE è stato indirizzato in gran parte all'istruzione ed alla formazione professionale iniziale. Si prevede che l'FSE sarà utilizzato in futuro per rendere l'istruzione e la formazione professionale più in linea con le esigenze e più accessibili rispetto agli allievi ed ai protagonisti del mercato del lavoro. La riforma dell'istruzione e della formazione professionale, attualmente in corso, mira a migliorare il livello dell'istruzione e della formazione professionale impartite a livello regionale.

Nel quadro del processo di riforma dell'istruzione e della formazione professionale, la Romania ha cominciato anche a migliorare i processi regionali di pianificazione per lo sviluppo delle risorse umane, con il coinvolgimento di tutte le principali parti interessate. Il documento di valutazione congiunta ha individuato alcune aree critiche per lo sviluppo; ad esso hanno fatto seguito alcune riunioni di carattere nazionale o tematico, in cui sono state affrontate le politiche occupazionali, le iniziative riguardanti lo sviluppo delle risorse umane e le misure relative all'inclusione sociale. Sono stati fatti sforzi straordinari per migliorare gli indicatori relativi all'occupazione ed al mercato del lavoro e, come in Bulgaria, il governo ha elaborato una strategia per la formazione continua da sviluppare nel periodo 2005-2010, per migliorare la partecipazione e l'accesso alla formazione, ma anche per elevarne la qualità e l'incisività. L'ETF, che è stata coinvolta direttamente, ha contribuito a potenziare le capacità per valutare gli interventi relativi alle risorse umane e per sostenere il coinvolgimento delle parti sociali. Ciò dovrebbe consentire alle parti sociali di essere alla guida di partenariati regionali sostenuti dall'FSE che si occupino dello sviluppo delle risorse umane in settori ad elevata criticità, come il settore della meccanica, della produzione alimentare, dell'edilizia, infrastrutture comprese, dei trasporti e del turismo.

In Bulgaria l'attenzione si è concentrata soprattutto sull'apprendimento degli adulti, in considerazione del livello di disoccupazione strutturale. È stata istituita un'agenzia nazionale per l'istruzione e la formazione professionale, che opera in stretta cooperazione con i servizi bulgari per l'occupazione. Un'attenzione particolare è stata dedicata alla qualità dei fornitori; i centri regionali di formazione, inoltre, sono stati rafforzati per ottenere una migliore copertura geografica. In alcune regioni sono state elaborate strategie regionali per lo sviluppo e l'occupazione, mentre, in tema di potenziamento delle

capacità, ci si è concentrati sulla creazione di partenariati regionali. L'ETF, con le proprie misure rivolte al potenziamento delle istituzioni, ha provveduto a rafforzare tali iniziative.

Alla Romania ed alla Bulgaria, tuttavia, mancano strutture locali e regionali sufficientemente solide su cui costruire forme di partenariato. Anche se il decentramento ha fatto passi avanti, sia nell'area dell'istruzione e della formazione, sia in quella della promozione dell'occupazione, le forme di partenariato non sono frequenti e le strutture amministrative regionali sono praticamente assenti. Le capacità esistenti di attuazione e valutazione non garantiscono che le politiche si traducano effettivamente in misure concrete.

I paesi candidati di prossima generazione rischiano di essere anch'essi poco preparati

Per le prossime ondate di adesione, la Commissione europea ha predisposto uno strumento preparatorio unico, lo strumento di assistenza nella fase di preadesione, al quale fanno riferimento tutti i paesi di cui è prevista l'adesione, con regole del gioco peraltro differenziate per i paesi candidati e per i futuri paesi candidati. Questi ultimi non partecipano ai metodi aperti di coordinamento per le politiche occupazionali e per l'istruzione e la formazione professionale: ciò significa che il dibattito sulle strategie nazionali porterà ad un dialogo concreto soltanto in un momento successivo. Anche i tempi per fare esperienza, per apportare miglioramenti e per elaborare processi efficaci di consultazione a livello nazionale, regionale e settoriale, saranno limitati, in quanto per ora i piani di assegnazione di sovvenzioni per lo sviluppo delle risorse umane non possono essere finanziati.

Nel processo preparatorio, molta attenzione è dedicata al miglioramento delle capacità di elaborazione politica, di pianificazione e di programmazione, mentre, per la fase attuativa, vi è l'esigenza di sottoporre a verifica, sul piano pratico, gli approcci dell'FSE. La capacità di fare un uso efficiente dell'FSE dipende in gran parte dalla comprensione di come si possano ottimizzare le risorse umane disponibili a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale a sostegno dello sviluppo e della crescita. Ciò esige che si conosca meglio quel che sta avvenendo nei vari paesi prima dell'adesione e quel che è accaduto in altri paesi che hanno attraversato esperienze analoghe. Questi processi di apprendimento sono efficaci soltanto qualora sia possibile adattare le politiche ai vari livelli: locale, regionale, nazionale ed europeo. Ci sono spazi di intervento per l'ETF?

Un nuovo ruolo per l'ETF, per aiutare ad imparare e per sviluppare l'apprendimento delle politiche

Finora il ruolo dell'ETF nel preparare i vari paesi all'FSE è stato principalmente collaterale rispetto alla Commissione europea, alle delegazioni CE ed alle parti interessate nazionali, contribuendo ad un miglioramento dell'elaborazione politica e dei processi di pianificazione. Tuttavia, alla luce dell'esperienza maturata finora, è chiaro che ciò non garantisce una positiva preparazione per l'FSE. La maggiore disponibilità di fondi, che si verifica quando un paese aderisce all'UE, conduce puntualmente a modalità di approccio improntate alle risorse fruibili piuttosto che alle politiche da seguire. È estremamente difficile collegare efficacemente i livelli locali e regionali con il livello politico nazionale. Ciò richiede tempo ed interscambio; occorre anche conoscere di più quello che effettivamente funziona sul campo e perché. Il contesto di ogni paese è diverso dall'altro e non vi sono soluzioni precostituite che possano garantire il successo.

Le politiche relative alle risorse umane devono essere dinamiche per rispondere a circostanze mutevoli, con un quadro strategico nazionale in cui siano state individuate priorità chiare. Per utilizzare efficacemente l'FSE, occorre vi siano sistemi che consentano di imparare dall'esperienza per rettificare le politiche o svilupparle. Ciò determina l'esigenza di una struttura intermedia che comprenda le caratteristiche delle risorse umane nei vari contesti e sia in grado di aiutare i paesi, durante il periodo di preadesione, a capire quali tipi di partenariato, di misure e di progetti possano funzionare, e per quali gruppi di riferimento, conducendo così a risultati e strutture sostenibili.

Tuttavia, non è sufficiente imparare da ciò che accade nel singolo paese: si dovrebbe tenere conto anche delle esperienze maturate al riguardo dai vecchi Stati membri ed in particolare dai paesi confinanti, che stanno attraversando il medesimo processo. Si tratta del ruolo per eccellenza dell'ETF, il

quale dispone nella regione di reti adeguate, compresa la conoscenza dell'esperienza maturata dai nuovi Stati membri. Il ruolo dell'ETF potrebbe essere quello di agevolare l'apprendimento delle politiche, a sostegno di iniziative e sistemi che rendano possibile imparare dall'esperienza al fine di adattare e sviluppare le politiche, promuovendo nel contempo la comprensione reciproca tra i vari paesi.

Argomenti per un dibattito

1. In che modo l'ETF potrebbe agevolare l'apprendimento delle politiche per l'FSE e la riduzione della povertà, realizzando un equilibrio tra elaborazione delle politiche, pianificazione e valutazione?
2. Quali insegnamenti si possono trarre dal processo preparatorio all'FSE, per poi utilizzarli nei paesi ai quali non viene offerta una prospettiva di adesione?
3. Quali sono gli elementi dell'FSE che si potrebbero adottare per arricchire le strategie di riduzione della povertà?



SVILUPPO DELLE COMPETENZE PER LA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ E LA RIFORMA DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE PROFESSIONALE DELL'ASIA CENTRALE

Henrik Faudel, ETF, aprile 2006

Introduzione

Durante il periodo sovietico le organizzazioni di istruzione e formazione professionale svolgevano un duplice ruolo: quello di fornire competenze all'economia pianificata e di assumersi più ampie funzioni sociali nonché di protezione sociale per i giovani. Durante il periodo di transizione le scuole professionali hanno compiuto notevoli sforzi nell'ambito delle competenze e il loro ruolo sociale è diventato più prominente. Come risultato le scuole professionali sono diventate sempre più spesso scuole per famiglie povere. L'attenzione sul ruolo della "riduzione della povertà" non è tanto una scelta, quanto la conseguenza della difficoltà di soddisfare le esigenze in materia di competenze in un mercato del lavoro in cambiamento. Tuttavia, la mancanza di pertinenza e di qualità, anziché aiutare i giovani a sviluppare competenze adeguate per uscire dalla povertà o per evitarla, può avere l'effetto contrario e comportare il rischio di lasciare i giovani in tale stato.

La riforma del sistema di istruzione e di formazione professionale non è considerata fra le priorità elevate né dai governi né dalla comunità dei donatori. L'innovazione nei modi di identificare e di soddisfare le esigenze in materia di competenze avviene in gran parte al di fuori del sistema formale. Molte iniziative innovative a livello locale, finalizzate allo sviluppo delle competenze, sono state avviate da organizzazioni non governative (ONG), tuttavia numerosi progetti sono stati guidati e dipendono dai donatori. Tali progetti sono rimasti inoltre isolati e non hanno inciso sul sistema di istruzione e di formazione professionale a livello nazionale. La sfida consisterà nel trovare il modo di collegare iniziative locali (innovative) alla riforma sistemica nazionale, creando quindi condizioni migliori per conferire allo sviluppo delle competenze un ruolo positivo nella riduzione della povertà.

In Asia centrale l'assistenza dei donatori sarà di vitale importanza per l'attuazione della riforma nazionale. È quindi essenziale che la riforma del sistema di istruzione e di formazione professionale venga identificata come obiettivo prioritario nei documenti strategici per la riduzione della povertà. Un miglior impiego dei finanziamenti dei donatori è di cruciale importanza per consentire lo sviluppo di riforme dell'istruzione e della formazione professionale che siano in grado di rispondere alle esigenze di sviluppo delle competenze della popolazione e dei mercati del lavoro emergenti. Le riforme dovranno essere adattate ai contesti nazionali e richiederanno l'impegno e la partecipazione delle parti interessate nazionali.

Necessità di riforme sistemiche

I paesi dell'Asia centrale hanno ereditato ampi sistemi di istruzione e di formazione professionale che fornivano competenze per l'occupazione seguendo la logica del mercato del lavoro sovietico. Le componenti principali del sistema erano lo sviluppo di competenze iniziali, attraverso le varie parti del sistema d'istruzione professionale formale, e il proseguimento dello sviluppo delle competenze dei lavoratori a livello aziendale. Questo criterio stava alla base del sistema di pianificazione delle risorse umane progettato per un'economia pianificata centralmente. Il suo scopo era quello di fornire alle imprese agricole e industriali di massa un numero elevato di lavoratori semi-specializzati e di tecnici di medio livello. Le scuole professionali e tecniche erano diffuse in tutto il paese e la maggior parte degli studenti che lasciavano la scuola primaria entravano solitamente in questa parte del sistema di istruzione, anche se molti non aspiravano ad entrarvi. Già prima della transizione le scuole professionali di base avevano acquisito una cattiva reputazione, ma per molte famiglie non esistevano alternative.

Questo sistema è crollato con la transizione verso un'economia di mercato. Le imprese servite dalle scuole e dai programmi di istruzione e di formazione sono fallite e i mercati del lavoro emergenti richiedevano nuovi tipi di competenze e conoscenze. Le famiglie, almeno quelle che potevano permetterselo, hanno approfittato della nuova libertà di scelta in materia di istruzione. I bilanci del governo, in alcuni paesi che dipendevano tradizionalmente dai finanziamenti di Mosca, non erano più in grado di mantenere le infrastrutture esistenti delle scuole tecniche e professionali. In seguito a lunghi periodi di noncuranza, molte di queste infrastrutture sono diventate di scarsa qualità e obsolete. Nel Tagikistan, durante la guerra civile avvenuta in seguito all'indipendenza, un'ampia parte delle infrastrutture è andata distrutta. Di conseguenza, le scuole professionali sono diventate, ancora più di prima, centri d'istruzione per i giovani le cui famiglie non potevano permettersi di meglio.

Sebbene alcuni paesi siano stati in grado di investire nell'ammodernamento delle strutture di istruzione e di formazione, tre quesiti cruciali restano in gran parte irrisolti: quali competenze sono necessarie, in

che modo e per chi dovrebbero essere sviluppate? Il nuovo mercato del lavoro non necessita più di competenze ristrette, specifiche per ogni lavoro, come avveniva nel quadro del precedente sistema pianificato. Le opportunità di occupazione sono diminuite con il crollo delle imprese industriali e la privatizzazione delle aziende agricole. Le zone rurali sono state particolarmente colpite da questa transizione e si è venuto a creare un settore informale di dimensioni rilevanti con una situazione di precarietà occupazionale. In assenza di garanzie di lavoro i cittadini necessitano di competenze che uniscano alle capacità tecniche e imprenditoriali, diverse capacità psicosociali, come quelle di analisi, di negoziazione, di *empowerment* e quelle inerenti ai diritti legali, sia per i lavoratori autonomi che per i dipendenti. Ciò significa che l'attenzione non può essere rivolta soltanto alle esigenze delle grandi imprese del passato, ma deve essere focalizzata sui singoli individui, i quali devono adattarsi in modo flessibile per crearsi delle opportunità di lavoro autonomo o per lavorare nelle piccole e microimprese o nelle grandi imprese modernizzate che richiedono diversi tipi di competenze.

In un contesto di accresciuta povertà i membri delle famiglie povere sono diventati particolarmente dipendenti dall'istruzione e dalla formazione professionale. Tuttavia, invece di aiutare i giovani e gli adulti a sviluppare competenze significative per fuggire dalla povertà o per evitarla, la mancanza di pertinenza e qualità in questo sistema di istruzione può avere l'effetto contrario e rischia di mantenere la gente in condizioni di povertà. Risulta quindi necessario attuare urgentemente una riforma dell'istruzione e della formazione professionale.

I sistemi dell'istruzione e della formazione professionale (VET) sono rimasti estremamente centralizzati e standardizzati e presentano scuole a livello locale che non sono in grado di attivarsi per sviluppare un'istruzione e formazione più pertinente. Al fine di comprendere come e quali competenze/conoscenze siano necessarie nonché per quali gruppi destinatari esse possano essere sviluppate, le organizzazioni d'istruzione e formazione professionale devono aprirsi all'ambiente locale in cui operano. L'apertura delle scuole può anche contribuire a sviluppare le esperienze e le competenze necessarie per orientare la riforma nazionale del sistema d'istruzione e formazione professionale.

Innovazione guidata dai donatori

L'innovazione dello sviluppo delle competenze ha avuto luogo principalmente al di fuori del sistema esistente e in modo frammentato. Varie iniziative di sviluppo locale e rurale sono state intraprese nell'Asia centrale con lo scopo di affrontare il problema dell'accresciuta povertà. Le ricerche dell'ETF mostrano che tali progetti hanno focalizzato l'attenzione su nuovi tipi di competenze come l'*empowerment* alla popolazione, lo sviluppo della comunità e il sostegno all'avvio di microimprese, senza includere però, nella maggior parte dei casi, le conoscenze e le competenze tecniche e professionali. Tali iniziative sono state possibili grazie ai finanziamenti di donatori e sono state realizzate da ONG, le cui attività sono spesso cessate al completamento del progetto del donatore. Non è stata ancora sviluppata una capacità locale e sostenibile di valutare le necessità in materia di competenze e formazione e di attuare diversi tipi di formazioni.

Gli istituti locali di formazione professionale già esistenti raramente sono stati presi in considerazione come potenziali partner, sia per quanto riguarda la promozione di nuovi tipi di competenze, sia per quanto concerne la promozione di competenze tecniche più in linea con il loro campo d'azione tradizionale. Nel contempo, le scuole professionali non hanno sentito l'obbligo di impegnarsi in questo tipo di iniziativa. Esistono ancora notevoli discrepanze tra la società civile e le istituzioni formali. Pertanto l'innovazione che ha avuto luogo non ha esercitato un impatto sul comportamento delle principali parti interessate nel sistema, né è stata in grado di orientare i responsabili politici coinvolti nei dibattiti per la riforma del sistema d'istruzione e formazione professionale.

Collegamento delle iniziative locali di sviluppo delle competenze alla riforma del sistema di istruzione e formazione professionale

La sfida che i paesi stanno affrontando è quella di trovare il modo di trarre insegnamenti dalle diverse iniziative di sviluppo delle competenze, intraprese a livello locale, per contribuire a orientare la riforma dell'istruzione e della formazione professionale. Tali insegnamenti svolgono un ruolo significativo sia a livello di scuole, sia a livello nazionale.

Le scuole potrebbero imparare quali sono i motivi e le modalità di avvio e mantenimento di partenariati locali con le ONG, i servizi rurali di consulenza, le autorità locali, i datori di lavoro e i singoli individui per sviluppare soluzioni basate sulle nuove esigenze in termini di competenze. Le nuove soluzioni si riferiscono ai tipi di competenze e a come esse dovrebbero essere sviluppate per meglio soddisfare le esigenze di istruzione di gruppi specifici nonché ai nuovi ruoli delle organizzazioni d'istruzione e formazione professionale in questo processo di sviluppo.

Le autorità centrali potrebbero apprendere quali sono le modalità di collegamento delle iniziative locali alla riforma sistemica nazionale. Questo insegnamento le porterebbe a definire nuovi ruoli e responsabilità delle organizzazioni d'istruzione e formazione professionale, a rivedere il quadro normativo per crearne uno favorevole e non proibitivo nonché a sviluppare capacità di supporto per aiutare le scuole ad assumere un nuovo e più ampio ruolo.

La questione chiave è come aprire le organizzazioni d'istruzione e formazione professionale all'ambiente locale in cui operano e far sì che questo si attui in tutto il sistema. L'apertura delle scuole renderebbe più semplice identificare e rispondere alle mutevoli necessità del mercato del lavoro e degli individui; consentirebbe alle scuole di unirsi ad altre iniziative – spesso innovative – a livello locale; permetterebbe inoltre alle scuole di migliorare le condizioni necessarie all'avvio di iniziative locali di sviluppo più sostenibili (finora isolate e dipendenti dai donatori), integrandole in un quadro politico istituzionale di più ampio respiro.

I donatori e l'ETF

Il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan hanno elaborato o stanno per stilare i documenti strategici per la riduzione della povertà (PRSP). Nei PRSP di prima generazione del Kirghizistan e del Tagikistan lo sviluppo delle competenze non rientrava tra gli obiettivi prioritari. L'approccio delle organizzazioni internazionali coinvolte nell'elaborazione dei PRSP non ha incoraggiato i paesi a includere tale questione come obiettivo prioritario. Tuttavia, gli stessi paesi non hanno visto lo sviluppo delle competenze come una questione chiave, mentre le principali parti interessate nel sistema si sono accontentate di pensare che il problema risiedeva nella domanda di competenze, piuttosto che nell'offerta di competenze.

Ciononostante, date le risorse limitate a livello nazionale, il supporto dei donatori resta un prerequisito per l'attuazione della riforma del sistema d'istruzione e formazione professionale nell'Asia centrale. Per assicurare il supporto dei donatori, lo sviluppo delle competenze deve essere integrato nei PRSP come obiettivo prioritario. Allo stesso tempo, molte iniziative finanziate dai donatori non hanno avuto grande successo o, nel migliore dei casi, sono rimaste isolate. L'impatto sistemico è stato raro. Come i paesi non hanno saputo collegare la riforma del sistema d'istruzione e formazione professionale ai programmi di riduzione della povertà, così i donatori hanno sostenuto la riforma del sistema in modo isolato rispetto ad altri progetti intesi a ridurre la povertà. Anche se talvolta lo sviluppo delle competenze è stato incluso nei programmi di riduzione della povertà, esso non è stato quasi mai collegato alla riforma del sistema nazionale.

L'ETF può svolgere un ruolo determinante nel porre rimedio a questa situazione attraverso insegnamenti strategici. Possiamo mostrare ai responsabili politici dell'Asia centrale in che modo i diversi paesi hanno affrontato la necessità di riallineare e riformare i sistemi d'istruzione e formazione professionale in un contesto di riduzione della povertà. Questi insegnamenti comprendono i vantaggi che possono derivare dall'apertura delle organizzazioni d'istruzione e formazione professionale e dal conferimento a queste ultime di strumenti atti a creare partenariati locali. Sulla base dei partenariati locali, le capacità di identificare nuove e mutevoli competenze nella comunità e di sviluppare risposte di formazione flessibili e innovative potrebbero essere migliorate. Gli insegnamenti comprendono anche una maggiore consapevolezza del fatto che le soluzioni non possono essere trovate a livello locale. Esse necessitano del supporto e dell'impegno degli interlocutori nazionali per lo sviluppo di un ambiente globale favorevole per le scuole e il loro contributo alla riduzione della povertà.

Domande aperte

- Come si può creare un ambiente favorevole che incoraggi le organizzazioni d'istruzione e formazione professionale ad aprirsi all'ambiente locale, ossia ai servizi rurali di consulenza, alle ONG, alle autorità locali, alle autorità regionali di sviluppo, ai datori di lavoro e ai singoli individui?
- Come si può assicurare che le iniziative di sviluppo locale e rurale, intese ad un'ampia riduzione della povertà, siano collegate ai dibattiti sulla riforma del sistema d'istruzione e formazione professionale?
- Quali iniziative di insegnamento strategico potrebbe intraprendere l'ETF per consentire a ogni paese di effettuare scelte idonee alla propria situazione e fornire risposte su come attuare uno sviluppo delle competenze per la riduzione della povertà?



**VALUTAZIONI INTER PARES E APPRENDIMENTO INTER PARES:
ALTERNATIVE DI APPRENDIMENTO IN MATERIA DI POLITICHE NEL
CONTESTO DI STRATEGIE PER LA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ?**

Arjen Vos, ETF, aprile 2006

Considerazioni introduttive sull'apprendimento

In Europa, i decisori politici operano sempre più in un'ottica transfrontaliera ricercando informazioni, esempi di buone prassi e politiche o consulenza inter pares per avviare, sviluppare o attuare nuove politiche nel proprio contesto nazionale. Un modo per promuovere la consapevolezza di quanto sia importante sviluppare capacità per ridurre la povertà consiste nel permettere ai decisori politici di incontrare, dialogare e ascoltare coloro che sono o sono stati coinvolti nello sviluppo delle competenze dei poveri quale strumento per ridurre la povertà.

Le valutazioni inter pares e l'apprendimento inter pares si inseriscono tra gli strumenti per coinvolgere i decisori politici nell'apprendimento in materia di politiche. Orbene, secondo l'esperienza acquisita dall'ETF nell'Europa sudorientale, il processo di apprendimento inter pares è probabilmente uno strumento di apprendimento più efficace rispetto ad una relazione finale su un esercizio di valutazione inter pares, che rischia di finire nel cassetto insieme a tante altre relazioni.

Esperienza maturata dall'ETF

Nel 2002 e nel 2003, l'ETF ha avviato una prima serie di valutazioni inter pares in 10 paesi dell'Europa sudorientale¹. L'idea principale dell'ETF era che i valutatori inter pares avrebbero appreso in quanto soggetti paritetici, mentre i decisori politici del paese valutato avrebbero contestualmente appreso dall'analisi e dalle raccomandazioni formulate dai loro pari, secondo un approccio nei confronti di tali valutazioni che in qualche modo potrebbe considerarsi sia una combinazione tra la valutazione tradizionale inter pares e un più moderno apprendimento inter pares, sia un approccio per così dire di transizione, che prende le distanze da un modello di trasferimento di conoscenze guidato da un esperto propendendo per forme partecipative di apprendimento in materia di politiche.

Alti livelli di apprendimento individuale inter pares

L'abbinamento tra obiettivi di potenziamento delle capacità e obiettivi di consulenza in materia di politiche è parso troppo ambizioso. Spesso i soggetti paritetici provenivano da contesti diversi in termini di competenze e funzioni e sovente, nei rispettivi paesi, non avevano ricoperto incarichi che analogamente comportassero un processo di formulazione di politiche. Peraltro, alcuni provenivano dall'Europa sudorientale, ma la maggior parte proveniva dai "vecchi" e "nuovi" Stati membri. Pertanto, tra questi team misti è risultato difficile definire un processo di apprendimento comune. La valutazione inter pares è stata quindi giudicata estremamente riuscita in termini di potenziamento di capacità a livello personale e ampliamento delle prospettive dei soggetti paritetici coinvolti, ma l'impatto sul processo nazionale di formulazione delle politiche è stato molto limitato.

Scarso impatto delle raccomandazioni emerse dalle valutazioni inter pares

Sebbene le relazioni stilate al termine delle valutazioni inter pares siano state accolte favorevolmente dalla maggior parte dei paesi, e l'analisi e le raccomandazioni siano state avallate dalle principali parti

¹ Gli obiettivi erano:

- fornire ai decisori politici nazionali una valutazione esterna delle iniziative intraprese a livello di politiche per la riforma dell'istruzione e della formazione professionale;
- migliorare la conoscenza e la comprensione reciproca dei sistemi di istruzione e formazione professionale, nonché dei relativi problemi e sviluppi;
- promuovere la messa in rete, lo scambio di esperienze e la cooperazione a livello regionale tra esperti di istruzione e formazione professionale, parti interessate e decisori politici;
- diffondere la conoscenza e agevolare il trasferimento dell'esperienza di riforma dell'istruzione e della formazione professionale dagli Stati membri dell'Unione europea e dai paesi candidati;
- contribuire al ciclo di programmazione degli aiuti dell'Unione europea;
- intensificare la cooperazione tra l'ETF e le autorità/gli esperti della regione.

Il presente documento si basa su Peter Grootings, Søren Nielsen, Margareta Nikolovska e Arjen Vos, ETF, Valutazione inter pares e apprendimento inter pares: approcci incompatibili o complementari per agevolare l'apprendimento in materia di politiche? Progetto di capitolo, Annuario 2006 dell'ETF.

interessate, nella maggior parte dei casi l'impatto sullo sviluppo delle politiche è stato irrilevante, esito imputabile allo scarto temporale tra le visite condotte per la valutazione inter pares e l'ultimazione delle relazioni o alla qualità e all'adeguatezza delle raccomandazioni; tuttavia, un giudizio analogo potrebbe essere espresso sulla maggior parte delle altre relazioni formulate da esperti.

I valutatori esterni delle valutazioni inter pares dell'ETF hanno concluso che un maggior senso di appropriazione della valutazione inter pares aumenterebbe le probabilità di un'effettiva applicazione delle raccomandazioni formulate in materia di politiche, sottolineando altresì l'importanza delle attività di verifica per sostenerne l'attuazione. In qualche caso, le valutazioni inter pares hanno svolto un ruolo rilevante nella definizione di nuovi progetti comunitari o hanno portato all'introduzione di alcuni loro elementi nella nuova legislazione, come è avvenuto per Bulgaria e Bosnia-Erzegovina, ma si tratta di eccezioni alla regola.

Un approccio comparativo risulterà più efficace?

Nel 2005, l'ETF ha organizzato una valutazione regionale inter pares sull'attuazione delle riforme dei corsi di studio. Questa seconda valutazione era principalmente intesa ad approfondire il motivo per il quale, nonostante un'assistenza internazionale notevole, la riforma nazionale dei corsi di studio stesse languendo. I soggetti paritetici, tutti provenienti dalla regione, erano esperti di sviluppo di corsi di studio, ma non tutti potevano contare su una passata esperienza nel campo dello sviluppo di politiche. Essi hanno anche funto da coordinatori nazionali delle visite di studio nei rispettivi paesi. Il lavoro dei team è stato agevolato da un esperto comunitario.

È stata poi stilata una relazione di sintesi comparativa con raccomandazioni specifiche a livello regionale e per paese. È troppo presto per valutare l'impatto di tale valutazione. La mancanza di esperienza per quanto concerne la formulazione di politiche ha rappresentato uno svantaggio notevole per questo esercizio. La relazione finale indubbiamente rappresenta un contributo quale strumento di apprendimento in materia di politiche, soprattutto in quanto offre un raffronto tra paesi. Resta tuttavia da vedere in che misura i decisori politici utilizzeranno le raccomandazioni contenute nella relazione.

Oppure dovremmo coinvolgere i decisori politici quali soggetti paritetici?

In tutto il mondo, i decisori politici "agiscono" soltanto quando sorge un problema e quando si manifesta un'insoddisfazione generalizzata rispetto alle politiche esistenti. Nelle contesto delle riforme in materia di istruzione e formazione professionale (VET), i decisori politici nei paesi in transizione devono cercare di risolvere problemi "mal strutturati" in un ambiente in cui esistono complessi rapporti tra le parti in causa. Anche ipotizzando che i decisori politici sappiano ciò che intendono raggiungere, l'incertezza in merito alle modalità per conseguire tali risultati è notevole. È importante comprendere i limiti delle politiche dettati dal contesto sviluppando la capacità di trasformarle in politiche che funzionino per il paese. Pertanto, per i decisori politici, forse persino più che per altri studenti, l'apprendimento è più di un semplice processo cognitivo: apprendimento è pratica.

Contesto e condizioni per un apprendimento efficace in materia di politiche

La ricostruzione delle esperienze dell'ETF nel campo della valutazione inter pares e dell'apprendimento inter pares ha dimostrato che considerazioni e argomentazioni iniziali hanno tentato di abbinare l'approccio basato sul processo e l'approccio basato sugli esiti; in pratica, tuttavia, ciò non è stato semplice da realizzare. L'aspetto positivo di tale esperienza sta nel fatto che è stato uno dei primi tentativi di introdurre l'apprendimento inter pares quale approccio allo sviluppo di politiche. Dal 2005, tale approccio di apprendimento inter pares è anche uno strumento fondamentale nelle discussioni comunitarie in materia di istruzione e formazione², e la stessa Unione europea ha convenuto sulla necessità di concentrarsi sui decisori politici e le priorità delle politiche.

² A seguito della Conferenza ministeriale dell'Unione europea "A Europe of skills: let's do the job!", organizzata a Maastricht nel dicembre 2004, la Commissione europea ha rafforzato il sostegno all'attuazione degli obiettivi di Lisbona a livello nazionale attraverso l'introduzione dell'apprendimento inter pares. La Commissione lo definisce come "un processo di cooperazione a livello europeo in virtù del quale "agenti di riforma" di un paese apprendono, attraverso il contatto diretto e la cooperazione pratica, dalle esperienze dei loro interlocutori altrove in Europa nell'attuare riforme in campi che coinvolgono interessi e preoccupazioni

In conclusione, l'analisi delle recenti esperienze dell'ETF induce a concludere che, in determinate condizioni, le valutazioni inter pares e l'apprendimento inter pares creano un potente ambiente di apprendimento in cui i singoli possono maturare una maggiore consapevolezza e comprensione degli aspetti fondamentali delle politiche. L'effetto di apprendimento in termini di maggiore consapevolezza è probabilmente massimo durante le fasi preparatorie che preludono alla formulazione delle politiche; tuttavia, le valutazioni inter pares possono anche produrre notevoli effetti di apprendimento in fasi successive del processo per sviluppare misure che cerchino di attuare le politiche e monitorarle.

Il massimo impatto in termini di apprendimento per quanto concerne le attività di apprendimento inter pares ha riguardato i soggetti direttamente coinvolti nel processo. L'impatto a livello di apprendimento per i soggetti paritetici è stato rilevante e, in quanto veicolo per l'apprendimento comune in materia di politiche, l'approccio basato sulla valutazione e l'apprendimento inter pares è risultato prezioso.

Né valutazioni inter pares né apprendimento inter pares possono tuttavia produrre tali effetti individuali a livello di apprendimento e generare un impatto sul processo di formulazione delle politiche se sono organizzati come eventi sporadici e isolati. Affinché ciò che si apprende durante le valutazioni inter pares svolga un ruolo nel processo di formulazione delle politiche, le valutazioni inter pares devono essere inserite in una strategia di apprendimento in materia di politiche di più ampio respiro che includa una serie di attività complementari di condivisione delle conoscenze e apprendimento in materia di politiche.

Temi di discussione

1. Gli strumenti delle valutazioni inter pares o dell'apprendimento inter pares sarebbero utili per le discussioni regionali sulla riduzione della povertà?
2. Quale dei due strumenti è migliore in questa fase di sviluppo delle politiche? Come potrebbero essere attuati nel contesto regionale? Chi dovrebbe essere coinvolto?
3. Come è possibile creare una piattaforma di apprendimento in materia di politiche in contesti decisionali reali che indichi chiaramente ai decisori le alternative possibili a livello di politiche?



AGEVOLAZIONE DELL'APPRENDIMENTO DELLE POLITICHE: APPRENDIMENTO ATTIVO E RIFORMA DEI SISTEMI DI ISTRUZIONE NEI PAESI IN TRANSIZIONE

Peter Grootings, aprile 2006

Premessa

Il presente documento esamina le opportunità di applicazione dei principi di apprendimento attivo (o nuovo apprendimento) alle riforme dell'istruzione nei paesi in transizione. Quattro aspetti devono essere considerati al riguardo: il primo si concentra sul "perché" di questi nuovi principi; il secondo aspetto concerne le implicazioni del nuovo apprendimento in relazione alla portata delle riforme dell'istruzione; il terzo riguarda il processo stesso di riforma dell'istruzione e in modo particolare le modalità di sviluppo e attuazione delle politiche di riforma. Infine, il quarto aspetto, tipico di tutti gli approcci di apprendimento attivo, riguarda le tensioni e le contraddizioni che possono emergere tra il secondo ed il terzo aspetto allorché si tenta di porre in essere un sistema di apprendimento attivo. In modo particolare, il presente documento illustra come l'assistenza internazionale, fornita da agenzie come la Fondazione europea per la formazione professionale, contribuisce alla riforma sostenibile dei sistemi nazionali di istruzione¹.

Introduzione

Le agenzie donatrici multilaterali e bilaterali sempre più spesso prendono posizione richiamando l'attenzione sulla necessità di contestualizzare le conoscenze e assicurare l'appropriazione delle politiche di sviluppo coinvolgendo i responsabili politici locali e altri attori nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche stesse². Tuttavia, il trasferimento delle politiche mediante imposizione o emulazione di (conoscenze selettive su) politiche e modelli tratti da altri contesti continua a prevalere tra le prassi operative quotidiane della comunità dei donatori (King, 2005; King e McGrath, 2004; Grootings, ETF, 2004; Ellerman, 2005).

Le agenzie di sviluppo ed il loro personale in genere possono essere paragonati ai tradizionali maestri di scuola che possiedono le conoscenze e l'esperienza necessarie. Il vero sapere deve essere semplicemente trasferito (o aperto) ai partner che (ancora) non vi hanno accesso; questi ultimi, dal canto loro dovrebbero attuare le misure presentate loro come migliori prassi. Responsabili politici e attori locali sono considerati alla stregua di ricettori conoscenza passiva e di istruzioni, privi di qualunque nozione ed esperienza di fondo pertinente. Lo sviluppo o la riforma vengono visti come una sorta di processo di ingegneria sociale che avrà successo, ove gestito adeguatamente dal punto di vista tecnico. In realtà, la maggior parte dei progetti di riforma ha vita breve, perché non tengono conto del contesto e perché non avviene un'appropriazione delle politiche a livello locale. Le riforme spesso non sono sostenibili. Al contrario, oscillano in base ai donatori e le loro agenzie.

La ragione di questa incoerenza tra dichiarazioni di principio e la realtà risiede in una particolare - taluni direbbero erronea - convinzione, spesso solo implicita, del perché e di come gli individui apprendono e sviluppano nuove conoscenze e competenze³. La supposizione standard sottostante ai più tradizionali approcci di apprendimento è che qualcuno (ovvero il rappresentante del donatore) possiede le giuste conoscenze, mentre i discenti privi di tali conoscenze (ossia i responsabili politici locali e altri attori) dovrebbero semplicemente ascoltare e mettere in pratica le lezioni impartite.

Affinché i discenti diano ascolto e applichino ciò che i "maestri" hanno loro trasmesso sussistono diverse varianti di "agevolazioni" e "sanzioni". Tuttavia, mentre le "agevolazioni" possono essere allettanti di per sé, le "sanzioni" non sempre si rivelano efficaci, con il risultato che spesso l'apprendimento non ne è incoraggiato. La concezione della realtà del donatore non è stata

¹ La Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) è il centro di competenze dell'Unione europea incaricato di sostenere la riforma dell'istruzione e della formazione professionale nei paesi terzi nel quadro dei programmi comunitari in materia di relazioni esterne. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito Internet: www.etf.europa.eu

² Recentemente anche la Banca mondiale, che nel mese di agosto 2004 ha annunciato una revisione delle sue linee guida per i prestiti basati sulla politica (*From Adjustment lending to Development Policy lending*), ha riconosciuto il fatto che non esiste un programma unico di riforma che possa funzionare e che quindi i singoli governi devono occuparsi della riforma al fine di sviluppare un programma specifico per i loro paesi. Se da un lato questo sembra porre i governi finanziatori al posto di comando, per usare una classica espressione dell'aiuto allo sviluppo, a questi governi non è stato ancora chiesto se desiderano assumere tale comando. Cfr. anche King 2005.

³ Naturalmente ci sono molti altri motivi, alcuni dei quali possono anche essere più rilevanti (almeno a breve termine), come ad esempio il fatto che l'assistenza politica rientra generalmente in un pacchetto allargato di aiuti finanziari e che l'accettazione e l'attuazione dei consigli politici costituiscono i presupposti per ricevere tali finanziamenti. Tuttavia, anche quando questi presupposti vengono meno, l'approccio del trasferimento delle politiche rischia di rimanere quello dominante.

necessariamente ascoltata (o compresa adeguatamente, secondo il donatore), né ha portato alla messa in pratica dell'azione prevista o desiderata (a causa della mancanza di "volontà politica" o – nella migliore delle ipotesi – di scarse capacità, come affermano i donatori).

Nuove teorie sull'apprendimento, invece, affermano che i discenti acquisiscono, elaborano, applicano e recuperano con maggiore facilità nuove conoscenze, quando si sono impegnati attivamente in tali processi. Agevolare l'apprendimento attivo delle politiche, piuttosto che trasferirle, può quindi contribuire con maggiore successo alla creazione di nuovi sistemi sostenibili⁴.

Nel primo paragrafo sono stati sintetizzati i concetti di apprendimento attivo e di nuovo apprendimento, nonché individuate le implicazioni in senso lato dell'apprendimento attivo nei sistemi d'istruzione formale, dell'apprendimento informale nonché i ruoli e le responsabilità dei principali attori, in modo particolare degli insegnanti e dei discenti. Il secondo paragrafo illustra la natura sistemica delle riforme dell'istruzione nei paesi in transizione e il ruolo svolto dai donatori internazionali nel sostenere tali riforme. Il terzo paragrafo introduce al concetto di apprendimento delle politiche come trasposizione dei principi di apprendimento attivo nel campo dell'assistenza alla riforma politica. Il quarto paragrafo presenta alcune implicazioni pratiche e contraddizioni del concetto di apprendimento delle politiche. In viene messa in luce la necessità di un ruolo diverso per le agenzie donatrici e i consulenti sulla base di analogie tra i ruoli svolti da insegnanti e consulenti politici nell'agevolare l'apprendimento. Infine il quinto paragrafo illustra la condivisione delle conoscenze come aspetto fondamentale dell'apprendimento delle politiche.

1. Apprendimento attivo

Fin dalla nascita dei sistemi di istruzione formale, che fornivano programmi standard obbligatori di insegnamento, coinvolgere gli studenti in un processo di apprendimento di successo è sempre stato un problema chiave per i pedagogisti. Alcuni insegnanti e studenti riescono a eludere il sistema, ma non tutti. Si è parlato di sistemi inadeguati, scuole di cattiva qualità, insegnanti scadenti, strutture didattiche di basso livello e studenti mediocri. Talvolta si è prestato semplicemente attenzione solo agli studenti migliori, mentre i peggiori venivano trascurati o "segregati" all'interno di programmi speciali di istruzione e formazione di livello inferiore. In molti paesi l'istruzione e la formazione professionale hanno rappresentato la seconda -o ultima- scelta per gli studenti che non sono riusciti a intraprendere la "*route royale*". Di fatto ci sono sempre stati dibattiti circa le cause, le conseguenze e le possibili soluzioni. Nella ricerca di soluzioni i paesi hanno provato sempre più spesso a seguire l'esempio dei paesi di maggiore successo.

Il dibattito a livello politico è stato influenzato dalla convinzione predominante del perché, di cosa, di dove e di come gli individui apprendono e di come possano essere motivati ad apprendere. I tradizionali approcci cognitivi e comportamentali, sui quali si è basata gran parte dell'istruzione standard (sia formale che informale), hanno stabilito che l'apprendimento consiste fondamentalmente in un continuo accumulo di conoscenze e competenze, che possono essere presentate ai discenti come se si stesse riempiendo delle navi vuote⁵. Hager (2005) ha indicato altri cinque capisaldi derivanti da questo concetto di apprendimento:

- Una maniera ideale di apprendimento esiste
- L'apprendimento è essenzialmente un'attività individuale
- L'apprendimento privo di trasparenza è di livello inferiore
- L'apprendimento si polarizza sulla stabilità e sulla durevolezza
- L'apprendimento è replicabile

In antitesi, considerando l'apprendimento come un processo di scambio continuo e altamente selettivo tra gli individui e il loro ambiente, gli approcci costruttivisti affermano che ogni individuo attribuisce un significato proprio alle informazioni, sulla base di ciò che già conosce e del proprio modo di vedere il

⁴ Altri direbbero che il buon governo, la partecipazione alla società civile, la lotta alla corruzione e solidi quadri giuridici sono più importanti. Il presente documento focalizzerà semplicemente l'attenzione sull'aspetto dell'apprendimento, finora trascurato.

⁵ Cfr. Driscoll 2000 per una presentazione critica delle suddette teorie di apprendimento.

mondo che lo circonda. Ogni individuo seleziona e assimila quello che ritiene maggiormente pertinente e, in questo modo, costruisce la propria visione della realtà sulla quale fondare le proprie azioni. Diverse persone, quindi, possono interpretare diversamente la stessa cosa, possono assimilare aspetti diversi e agire diversamente sulla base delle stesse informazioni.

I costruttivisti sostengono che ci sono molti modi di apprendere, oltre a quello di avere qualcuno che trasmetta le sue conoscenze specialistiche (Verloop e Lowyck, 2003); che l'apprendimento è principalmente un'attività sociale (Lave e Wenger, 1991; Wenger, 1998); che in molti casi l'apprendimento è implicito e non può essere categorizzato e dimostrato facilmente, ma che c'è quando è necessario (Schön, 1983); che l'apprendimento è dinamico ed alquanto legato al contesto e che il buon apprendimento dipende quindi da contesti didattici eloquenti (Kolb, 1984; Simons et al., 2000). Combinati fra loro, questi concetti oggi formano la base del cosiddetto "nuovo apprendimento o apprendimento attivo". Attualmente sono numerosi i tentativi – spesso *ad hoc* – per introdurre tecniche di apprendimento attivo nei tradizionali sistemi di istruzione e l'approccio di apprendimento attivo olistico è diventato una sorta di nuovo modello. In base al principio dell'apprendimento attivo, diversi paesi, tra cui i Paesi Bassi, stanno ora riformando alcune parti dei loro sistemi di istruzione pubblica.

Naturalmente, molto di ciò che ora è oggetto di attenzione è già stato formulato da diversi anni negli scritti di innovatori dell'istruzione come Dewey, Montessori, Froebel, Steiner, Freinet e altri, ed è stato messo in pratica in scuole che si basavano sui loro approcci pedagogici. Fino a poco tempo fa, i tentativi che combinavano risultati di apprendimento diversi e metodi di apprendimento alternativi sono rimasti marginali rispetto all'istruzione e alla formazione tradizionali. La maggior parte dell'istruzione pubblica è diventata caratterizzata da un singolo modello, in cui gli insegnanti e i formatori esperti trasmettono poco alla volta le loro conoscenze e competenze agli alunni e agli studenti principianti o con scarse conoscenze in materia.

Il maggiore interesse per il nuovo modello di apprendimento emerso negli anni Novanta è dovuto a importanti mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro che hanno posto fine alla sicurezza del lavoro e hanno creato la necessità di un apprendimento permanente⁶. D'altro canto, nuovi approfondimenti e ricerche, nell'ambito di varie discipline che si occupano della questione di come gli individui apprendono e assimilano nuove informazioni, hanno fornito un supporto scientifico per una diversa comprensione del concetto di apprendimento⁷. Questi sviluppi coincidono con il conferimento di importanza a criteri specifici per i risultati di apprendimento, come pure con l'attenzione a modi alternativi di raggiungere tali risultati e di sviluppare modelli didattici che gli insegnanti e i formatori possono applicare quando organizzano i processi di apprendimento. I nuovi approcci di apprendimento conferiscono un ruolo più attivo ai discenti nel gestire e programmare i propri processi di apprendimento, in considerazione del fatto che un buon apprendimento non può essere unicamente il frutto di una ricezione passiva di informazioni e di istruzioni.

Il modello di apprendimento attivo sottolinea la necessità di nuovi criteri e nuovi tipi di risultati di apprendimento. Per motivi di occupabilità, in un mondo caratterizzato da rapidi cambiamenti del mercato del lavoro e da una crescente incertezza, i risultati di apprendimento non dovrebbero essere pertinenti solo in un dato momento, ma dovrebbero essere durevoli, flessibili, eloquenti, generalizzabili e orientati all'applicazione (Simons et al., 2000). Questi criteri potrebbero inoltre riferirsi facilmente a risultati di apprendimento di tipo tradizionale, in modo particolare se si dà importanza alle conoscenze proposizionali e alle competenze tecniche nonché alla loro trasferibilità nel tempo e in vari contesti.

Nuovi tipi di risultati di apprendimento sono diventati importanti, tra cui la capacità di apprendere, di pensare, di collaborare e di regolare. Gli individui dovrebbero essere in grado di adattarsi rapidamente a situazioni che cambiano, di affrontare la continua incertezza e di sapere dove e come trovare le informazioni necessarie per far fronte alle sfide del proprio lavoro e della propria vita⁸. Questi risultati regolativi o di meta-apprendimento hanno acquisito anch'essi importanza, data la mole di informazioni che stanno diventando disponibili sempre più velocemente con le nuove tecnologie dell'informazione e

⁶ OCSE, 1996. Inoltre i bilanci pubblici in declino hanno del pari contribuito a rendere l'istruzione più efficace ed efficiente, mentre le agende politiche neo-liberali di sinistra e di destra hanno puntato di nuovo sulla responsabilità e sull'autonomia dei cittadini. I cambiamenti dell'organizzazione del lavoro nelle imprese fanno anch'essi leva su lavoratori responsabili che siano in grado di prevedere e prevenire, piuttosto che reagire o agire troppo tardi. Il clima politico ed economico globale degli anni Novanta è stato molto ricettivo ai principi dell'apprendimento attivo. L'apprendimento attivo è più di un semplice approccio scientifico all'apprendimento.

⁷ Tra queste discipline, oltre alla psicologia e alla pedagogia (Driscoll 2000), ha contribuito anche la ricerca sul cervello (OCSE, 2002).

⁸ Queste vengono anche definite come competenze sociali o competenze chiave.

della comunicazione. Tutto ciò rende più pertinente considerare che cosa gli individui possano fare con le informazioni invece di avere semplicemente a disposizione tali informazioni (Simons et al., 2000).

In molti paesi la necessità di far fronte a nuove competenze (sociali o chiave) è stata una forza motrice importante nella riforma dell'istruzione e dei programmi di studi fin dai primi anni Novanta. Tuttavia, mentre all'inizio queste riforme miravano a risolvere la questione di "cosa" andava aggiunto ai programmi di studio e agli approcci standard esistenti, oggi è ampiamente riconosciuto il fatto che i modi tradizionali di organizzare l'apprendimento non sono in grado di adattarsi ai principi del nuovo apprendimento e di soddisfarne i relativi requisiti⁹. Le questioni chiave degli attuali dibattiti sull'istruzione non riguardano tanto il "cosa", quanto il "come", vale a dire come possano essere ottenuti nuovi risultati di apprendimento e come sia possibile assicurare che i risultati di apprendimento siano conformi ai nuovi criteri.

Dal punto di vista delle scienze della formazione, l'attenzione posta sui risultati di apprendimento deriva da una migliore comprensione di come le esperienze e le informazioni vengono rappresentate in memoria e dei tipi di attività di apprendimento che i discenti applicano. Generalmente si fa una distinzione fra tre diversi modi di rappresentazione; le rappresentazioni episodiche si basano su esperienze personali, contestualizzate e affettive; le rappresentazioni concettuali o semantiche fanno riferimento a concetti e principi e alle loro definizioni; infine, le rappresentazioni di azioni fanno riferimento a ciò che può essere fatto con le informazioni episodiche e semantiche. Ogni individuo si differenzia dall'altro in base ai suoi modi di rappresentazione preferiti. Poiché le forme di rappresentazione concettuali e semantiche sono sempre state considerate di livello (intellettivo) superiore, la conoscenza teorica ha assunto un ruolo più importante della conoscenza pratica e l'apprendimento intellettuale è diventato più importante dell'apprendimento manuale.

Il programma di studi tradizionale comprendeva quindi materie teoriche (non correlate) e, negli indirizzi professionali, periodi di pratica necessari per l'applicazione delle conoscenze teoriche apprese. Per i pedagogisti moderni, tuttavia, buoni risultati di apprendimento si accompagnano a rappresentazioni ricche e complesse nella memoria, in cui i diversi modi di rappresentazione sono fortemente interconnessi. Essi sostengono inoltre che queste interconnessioni possono partire da uno qualunque dei tre diversi modi di rappresentazione. Alcuni imparano la teoria iniziando da problemi pratici, mentre altri possono ottenere risultati migliori nel modo inverso (Simons et al., 2000; Driscoll, 2000; Pieters e Verschaffel, 2003).

Come menzionato in precedenza, una riformulazione dei risultati di apprendimento previsti rappresenta solo un tassello del mosaico. Per i professionisti dell'istruzione la questione chiave è come si possano promuovere nuovi risultati di apprendimento organizzando processi di apprendimento adeguati e sviluppando strategie formative. Le nuove teorie sull'apprendimento sostengono che i discenti hanno maggior successo nell'acquisire, elaborare, applicare e recuperare le nuove conoscenze, competenze e modi di pensare, quando si sono impegnati attivamente in tali processi. Anche la partecipazione attiva, la cooperazione con altri discenti e contesti realistici contribuiscono ad accrescere la motivazione ad apprendere, rendendo più facile agli individui assumersi la piena responsabilità del loro apprendimento. Combinando tutti questi elementi, l'apprendimento attivo fornisce dunque contesti di apprendimento solidi e produce buoni risultati di apprendimento. La sfida ora consiste nel sviluppare approcci operativi per far funzionare i principi di apprendimento attivo nella pratica¹⁰.

L'apprendimento attivo implica anche notevoli cambiamenti dei ruoli svolti da insegnanti e studenti nell'istruzione. Con la crescente enfasi posta sull'apprendimento attivo, la responsabilità si sposta dall'insegnante allo studente. L'insegnante diventa più un organizzatore e promotore dei processi di apprendimento, piuttosto che il portatore di conoscenze specialistiche o competenze, mentre allo studente viene chiesto di partecipare attivamente per identificare le esigenze di apprendimento e gestire il processo di acquisizione di nuove conoscenze. Gli insegnanti e i formatori devono ancora possedere buone conoscenze e competenze in campi tecnici, ma le modalità di renderle accessibili agli studenti cambiano. Gli insegnanti devono essere in grado di individuare che cosa gli studenti conoscono già e in che modo apprendono meglio nonché di guidarli affinché trovino le informazioni che possano ampliare le loro conoscenze. Per quanto attiene alla struttura del sistema di istruzione, l'apprendimento attivo fornisce solidi argomenti per creare percorsi formativi aperti e flessibili, offrendo un'ampia gamma di

⁹ In molti paesi anglosassoni la riforma dell'istruzione è stata attuata istituendo un sistema di valutazione che potesse misurare i risultati dell'apprendimento, considerando il fatto che questi risultati potevano derivare da processi di apprendimento molto diversi e affermando successivamente che la natura di tali processi di apprendimento non avrebbe avuto affatto importanza. L'approccio "a scatola nera" è stata una tipica caratteristica delle strategie degli economisti nel campo dell'istruzione e della formazione.

¹⁰ Cfr. i vari contributi in Simons *et al.* 2001 per un resoconto delle esperienze in campi diversi.

contesti di apprendimento e riconoscendo i risultati di apprendimento precedenti e informali (Kok, 2003; Simons et al., 2001; Driscoll, 2000; Verloop e Lodewijck, 2003; Grootings e Nielsen, ETF, 2005; OCSE, 2005).

Questa nuova concezione dell'apprendimento ha un impatto considerevole sull'organizzazione dell'istruzione formale (strutture e contenuti), sull'apprendimento informale e non formale (riconoscimenti e convalide) e sul ruolo dei responsabili politici, degli insegnanti, degli studenti e degli altri attori coinvolti nel sistema d'istruzione. Il modello di apprendimento attivo è pertinente per tutti i casi in cui gli individui cercano di acquisire nuove conoscenze e competenze per poter agire in modo competente in un contesto che cambia. Nella sezione successiva si esamineranno le implicazioni dell'apprendimento attivo in relazione ai responsabili politici che si apprestano a riformare i sistemi di istruzione e formazione nei paesi in transizione.

2. Le riforme dell'istruzione nei paesi in transizione come processi di apprendimento

I paesi in transizione sono molto diversi fra loro, ma tutti hanno un elemento in comune: stanno subendo un mutamento radicale delle loro principali istituzioni, ivi compreso il sistema dell'istruzione. Si stanno trasformando da società autoritarie centralizzate, dotate di un'economia pianificata dallo Stato, a società più democratiche basate su un'economia di mercato. Per questo motivo possono essere definiti come "paesi in transizione". Tuttavia, al di là dell'uso che spesso viene fatto di questo termine, nessuno sa veramente a priori dove porterà questa transizione. Potranno essere adottate alcune caratteristiche generali delle economie di mercato democratiche, ma non esistono programmi che i paesi possono semplicemente applicare.

Tutte le moderne economie di mercato si differenziano tra loro attraverso elementi importanti e nessuna, in realtà, rappresenta il modello perfetto. I risultati del processo di riforma in ogni paese in transizione dipenderà in ampia misura da come i responsabili politici e gli altri attori riusciranno a sfruttare le risorse che i loro paesi hanno creato in passato, ivi comprese le infrastrutture fisiche e umane ereditate dai loro sistemi di istruzione (Grootings, ETF, 2004). I paesi in transizione si differenziano dai paesi in via di sviluppo per il fatto che in passato disponevano di sistemi di istruzione ben consolidati ed efficaci. Tali sistemi si sono indeboliti a causa della continua carenza di fondi e hanno progressivamente perso la loro pertinenza di fronte al nuovo mercato del lavoro: la sfida consiste quindi nel riformare e trasformare sistemi obsoleti, anziché crearne di nuovi.

Le riforme nei paesi in transizione sono *sistemiche* poiché implicano cambiamenti *interni al sistema* ed *esterni al sistema*. Per l'istruzione e la formazione ciò significa che tutte le parti fondamentali del sistema dell'istruzione devono essere riviste e rinnovate: la fornitura, l'approvvigionamento, la valutazione, i finanziamenti, l'assicurazione della qualità, l'amministrazione e il governo fino ad arrivare alla ricerca e allo sviluppo. I cambiamenti, però, devono avvenire anche all'esterno del sistema, poiché richiedono lo sviluppo di nuove relazioni tra l'istruzione e la formazione, da un lato, e altre istituzioni sociali in cambiamento, dall'altro. Nei paesi in transizione si tratta in particolare delle relazioni tra scuole, mercato del lavoro e imprese. Questo richiede nuove definizioni dei ruoli dei principali attori dell'istruzione e della formazione, come pure cambiamenti di procedure di lavoro consolidate delle organizzazioni operanti nel settore dell'istruzione e della formazione.

Tali processi sono complicati poiché anche le suddette istituzioni sociali stanno subendo cambiamenti sistemici. Le scuole professionali, ad esempio, ora devono istruire e formare risorse umane per un mercato del lavoro aperto e incerto, non più per un numero ben definito di persone e mansioni in seno a imprese interessate fondamentalmente ad accaparrarsi la manodopera. Nella maggior parte dei paesi, tuttavia, i mercati del lavoro sono ancora in fase di sviluppo e i settori privati stanno emergendo solo gradualmente. Gli insegnanti, che erano soliti sapere quanti studenti avrebbero avuto e cosa avrebbero insegnato, si trovano improvvisamente in una situazione in cui non c'è più nessuno a cui insegnare qualcosa. Lo sviluppo di nuovi ruoli e relazioni per gli individui è essenzialmente un processo di apprendimento di nuove conoscenze, competenze e modi di pensare per acquisire strumenti in un contesto che cambia. La riforma di un sistema di istruzione nazionale è un processo di apprendimento collettivo per tutti gli attori coinvolti (Grootings, 1993).

Una sfida importante per i paesi in transizione che affrontano le riforme sistemiche dei loro sistemi di istruzione e di formazione consiste nel creare e rafforzare le proprie capacità di formulare politiche di

riforma, e non soltanto le capacità di attuare le politiche imposte o prese in prestito. Le riforme dell'istruzione e della formazione professionale nei paesi in transizione (e qualsiasi altra riforma importante in qualunque paese) avranno successo e saranno sostenibili soltanto se lo sviluppo, la formulazione e l'attuazione delle politiche si fondano su un'appropriazione estesa e si adattano in modo adeguato alle istituzioni esistenti. Il concetto di apprendimento delle politiche rispecchia questo principio. L'apprendimento delle politiche enfatizza non solo la partecipazione, ma l'impegno attivo degli attori nazionali nello sviluppare le proprie soluzioni politiche. Esso si basa sul principio secondo cui non esistono modelli universalmente validi che possono essere semplicemente trasferiti o copiati da un contesto ad un altro. Tuttalpiù, per affrontare questioni politiche di simile natura, è possibile condividere un'ampia varietà di esperienze internazionali, anche se relative a contesti specifici¹¹.

I dibattiti sul nuovo apprendimento sono pertinenti alle riforme dell'istruzione e della formazione nei paesi in transizione. Essi forniscono i criteri chiave per una riforma di successo e per l'assistenza alla riforma. La riforma dell'istruzione può essere sostenibile soltanto se le politiche di riforma vengono sentite proprie dagli attori locali e vengono integrate nel contesto del paese. Riformare l'istruzione significa rendere gli attori motivati ad apprendere nuovi modi di organizzare i sistemi di istruzione e formazione: all'interno come all'esterno del sistema. Apprendere significa sviluppare nuovi ruoli per tutti gli attori a tutti i livelli e in tutte le parti fondamentali del sistema. La sfida dei donatori e delle agenzie di sostegno non sarà dunque quella di vendere soluzioni "preconfezionate", bensì di trovare una risposta adeguata alla domanda di "Come aiutare la gente ad aiutarsi" (Ellerman, 2004 e 2005)¹².

3. La riforma politica come apprendimento delle politiche

L'applicazione dei principi di apprendimento attivo a uno studio sulle esperienze di riforma del sistema di istruzione e formazione professionale nei paesi in transizione conferma ulteriormente la necessità di pensare in termini di apprendimento delle politiche¹³.

Detto studio indica innanzitutto che le riforme di istruzione e formazione professionale nei paesi in transizione hanno fatto leva in gran parte sulla presenza e sul contributo dei donatori internazionali. Esiste una mescolanza di esperienze positive e meno positive. In particolare nelle fasi iniziali della transizione, ma qualche volta anche molto tempo dopo, i donatori hanno svolto un ruolo decisivo nello sviluppare la consapevolezza della necessità di riforme di istruzione e formazione professionale, influenzando l'agenda politica delle riforme e fornendo risorse per sviluppare e attuare strategie. Spesso, tuttavia, i donatori o i loro esperti del settore hanno dimostrato di avere scarse conoscenze, esperienze, opinioni e aspettative riguardanti le persone coinvolte nell'istruzione e nella formazione. Molto spesso hanno fornito ai paesi partner pacchetti di assistenza standardizzati uguali per tutti. Il rafforzamento delle capacità si incentrava solitamente sullo sviluppo di capacità adeguate finalizzate ad attuare ciò che i donatori ritenevano necessario.

A loro volta, molti responsabili politici nazionali, nelle fasi iniziali della transizione e talvolta anche molto tempo dopo, erano più interessati a ricevere i fondi che a formulare politiche. Erano convinti che il problema principale fosse l'impoverimento delle loro infrastrutture per l'istruzione. Inoltre, sono stati sovente incapaci di valutare l'idoneità delle proposte dei donatori in materia di migliori prassi per il contesto istituzionale dei loro sistemi di istruzione e formazione professionale.

Questa combinazione di aspettative e comportamenti dei donatori e dei beneficiari ha creato problemi di sostenibilità per molte iniziative di riforma sostenute dai donatori. Una volta terminata la missione dei donatori la riforma si arrestava. Con le risorse limitate che i donatori potevano mettere a disposizione, i cambiamenti interni al sistema sono stati pressoché impossibili. Gran parte dell'assistenza fornita in passato alla riforma dell'istruzione e formazione professionale nei paesi partner si basava sui principi di emulazione e di presa in prestito delle politiche. Spesso il principio di base dei donatori sembra essere stato: conosciamo il vostro futuro e il vostro passato è irrilevante. Poiché l'assistenza internazionale ha sottovalutato l'importanza del contesto istituzionale, l'emulazione e la presa in prestito delle politiche non hanno contribuito neanche alla riforma dell'istruzione e formazione professionale all'esterno del

¹¹ Cfr. *ETF Yearbook 2004* (Annuario ETF 2004) per una disamina più approfondita sulla visione dell'ETF e sul suo ruolo di promozione e supporto dell'apprendimento delle politiche tra i suoi partner.

¹² Ellerman, 2005, ha riassunto questa sfida in tre "cose da fare" (partire dalle istituzioni esistenti; vedere il mondo dal punto di vista del cliente; rispettare l'autonomia degli "attuatori") e in due "cose da evitare" (non dare la precedenza alla progettazione sociale rispetto alla capacità di auto-aiuto e non indebolire la capacità di auto-aiuto attraverso aiuti filantropici)

¹³ Ciò che segue è un riassunto di studi più dettagliati pubblicati in *Grootings 2004*.

sistema. Gli attori e i responsabili politici nei paesi in transizione non sono stati capaci di apprendere molto sui loro nuovi ruoli in un sistema di istruzione e formazione professionale in cambiamento, anche se talvolta sono diventati esperti dei sistemi di altri paesi.

Forse non sappiamo ancora in dettaglio come saranno i futuri sistemi di istruzione e formazione professionale nei paesi partner, ma dall'esperienza internazionale acquisita alcune delle caratteristiche di base che i moderni sistemi di istruzione e formazione professionale dovrebbero sviluppare sono diventate sempre più chiare: tali sistemi dovrebbero essere decentralizzati, dovrebbero rispondere alle esigenze dei mercati del lavoro e dei discenti, dovrebbero essere trasparenti e dotati di buone risorse, dovrebbero fornire percorsi aperti e flessibili per i giovani e gli adulti e avere la capacità di innovare e di adattarsi a condizioni mutevoli. Tutti i sistemi di istruzione e formazione professionale del mondo stanno cercando di diventare così, ma non esiste una prassi migliore per organizzare sistemi di questo tipo, né nelle economie di mercato sviluppate, né nei paesi in transizione. Esistono molti buoni esempi, e forse anche qualche cattivo esempio, di prassi legate ai contesti. Inoltre, gli esempi di buona prassi non fanno solo riferimento a cosa i paesi volevano ottenere dalle riforme, ma anche al modo in cui essi hanno tentato di cambiare i loro sistemi. Come è possibile fare buon uso di tali conoscenze ed esperienze in materia di obiettivi e strategie politiche, se l'emulazione e la presa in prestito delle politiche non funzionano?

L'esempio che segue può illustrare meglio le sfide da affrontare. L'approccio dell'apprendimento delle politiche richiede una maggiore attenzione su come organizzare le piattaforme e gli ambienti di apprendimento delle politiche nei paesi, in modo tale che una massa critica di attori e interlocutori sviluppi gradualmente la comprensione e le competenze in materia di politiche di riforma dell'istruzione e formazione professionale. Finora, da quando gli approcci del trasferimento e dell'emulazione delle politiche sono diventati dominanti nei dibattiti sulla riforma nella maggior parte dei paesi, il concetto di attori è stato molto influenzato dal modello e dall'ideologia che si voleva trasferire o emulare. Nella riforma dell'istruzione e della formazione professionale una questione cruciale è rappresentata dal coinvolgimento dei datori di lavoro, dell'industria privata o, per usare il linguaggio UE, dei partner sociali. L'idea è che in un'economia di mercato i governi non possono continuare ad essere le uniche autorità responsabili della formazione e dell'istruzione professionale. L'essenza di una riforma sistemica, ossia l'adattamento della formazione e dell'istruzione professionale a una libera scelta d'istruzione, alle imprese private e ai mercati del lavoro, richiede la partecipazione delle imprese in cui i laureati dovranno trovare lavoro.

La realtà del processo di riforma in molti paesi in transizione, tuttavia, ha creato una serie di interessanti contraddizioni. Laddove la partecipazione del settore privato o dei partner sociali veniva presentata come una *conditio sine qua non* per qualunque sistema di formazione e di istruzione professionale basata sul mercato, nella pratica i governi si sono trovati di fronte a un enorme disinteresse da parte del settore privato (datori di lavoro e sindacati) a partecipare. Molteplici sono le cause di questa situazione, tra cui la mancanza di organizzazioni di rappresentanti a livello nazionale. Un'altra causa è l'assenza di capacità professionali tra i partner sociali che consentano di gestire le questioni dell'istruzione e della formazione professionale in un contesto di riforma. Il risultato è stato, e spesso lo è ancora, che i governi di larghe vedute devono includere gli interessi del settore privato nel loro stesso pensiero politico e che la politica di riforma resta dipendente da pochi campioni di riforme politiche, anche a causa dell'assenza di una comunità di funzionari pubblici professionali all'interno o di un'infrastruttura di supporto all'istruzione all'esterno dell'apparato ministeriale.

Le autorità pubbliche dell'istruzione nei paesi in transizione restano quindi la forza motrice della riforma dell'istruzione e della formazione professionale, senza dubbio a livello nazionale. La partecipazione delle parti interessate del settore non può essere costruita da zero, ma deve essere sviluppata come parte del processo stesso di riforma. È interessante notare che, quando i sindacati sono stati coinvolti nei dibattiti sulla riforma politica dell'istruzione nazionale, spesso si trattava dei sindacati degli insegnanti e, comprensibilmente, dato lo stato dei bilanci pubblici e le crescenti pressioni volte a diminuire la spesa pubblica nell'istruzione in molti paesi in transizione, essi erano più orientati a difendere lo status sociale e materiale della loro associazione, piuttosto che a occuparsi dei contenuti della riforma dell'istruzione. Di conseguenza gli insegnanti, anche a causa del comportamento dei loro sindacati, sono stati considerati in generale come un ostacolo rilevante per la riforma. Questo, a sua volta, può avere anche causato lo sviluppo di politiche finalizzate a togliere il potere alla comunità degli insegnanti e dei formatori anziché a invitarli a partecipare in modo più positivo¹⁴.

¹⁴ Ad esempio, passando dal cosiddetto controllo del contributo (basato tra l'altro sulle qualifiche degli insegnanti) a meccanismi di controllo del risultato, basati su standard formativi e occupazionali, nonché trascurando i processi di apprendimento e di

Più recentemente, tuttavia, si è sviluppata una maggiore consapevolezza del fatto che gli insegnanti e i formatori dovrebbero essere inclusi nella massa critica degli attori per la riforma. Questo è innanzitutto il risultato di una migliore comprensione del perché così tante riforme dell'istruzione nel mondo non abbiano avuto successo in passato. L'esclusione degli insegnanti dal processo di riforma ha portato spesso a politiche di riforma nazionale che non hanno cambiato nulla in seno ai centri di istruzione e all'interno delle classi. Gli insegnanti e i formatori attualmente sono stati riconosciuti come attori chiave per il funzionamento delle riforme attraverso le loro capacità professionali di organizzazione dell'apprendimento.

Si è capito inoltre che coinvolgere gli insegnanti non significa semplicemente informarli, in modo tale che sappiano che cosa ci si aspetta da loro. Né è sufficiente formarli, affinché sappiano come debbano essere attuate le nuove politiche. In qualità di professionisti, gli insegnanti sanno che cosa può funzionare in linea di massima nel contesto specifico delle loro scuole e delle loro classi, e sanno rispondere alle particolari esigenze di apprendimento degli studenti per i quali devono provvedere. Le loro competenze, quindi, sono uno strumento importante per trasporre le iniziative politiche generali in contesti di vita reale molto divergenti. Di conseguenza, una migliore comprensione del perché molte riforme dell'istruzione non abbiano avuto successo non ha solo implicazioni per l'attuazione delle politiche di riforma, ma esercita un impatto sul processo stesso di sviluppo e formulazione delle politiche.

Questo, a sua volta, rispecchia il fatto che le attuali riforme dell'istruzione e della formazione professionale sono processi di sviluppo molto complessi, difficilmente paragonabili ai concetti di riforma tradizionale che prevedevano fasi ben definite come la preparazione, la formulazione, l'attuazione e la valutazione. Questo vale in modo particolare per le riforme nei paesi in transizione che cercano di combinare le riforme sistemiche con i cambiamenti strutturali e l'ammodernamento dei contenuti e degli approcci. Tali riforme non sono azioni di ingegneria sociale, progettate da esperti esterni, che avvengono una sola volta, ma sono processi di continuo cambiamento nell'ambito di un'agenda di riforma più ampia.

L'agenda di riforma può essere piuttosto radicale, ma richiede una definizione aggiuntiva dei dettagli operativi, basata sui processi di innovazione locale. È per questo motivo che gli insegnanti che sono impegnati attivamente nell'innovazione e nella sperimentazione locale rappresentano un'importante fonte di competenze per i responsabili politici nazionali e che le strategie di riforma devono mirare a incoraggiare gli insegnanti e i formatori a lavorare all'interno delle loro organizzazioni scolastiche. Una simile concezione di riforma colloca l'apprendimento delle politiche, lo sviluppo delle capacità e la consulenza politica in una nuova prospettiva a livello nazionale e a livello di scuola e, allo stesso tempo, ne sottolinea l'urgenza molto di più che in passato¹⁵. Le strategie tradizionali di approccio dall'alto verso il basso o viceversa sono diventate troppo semplicistiche e dunque inadeguate a far funzionare le riforme. L'apprendimento delle politiche come processo richiede un'interazione e un dialogo continuo tra i partner locali e nazionali (verticalmente), come pure tra le varie iniziative locali (orizzontalmente).

4. Agevolazione dell'apprendimento delle politiche nella pratica

L'approccio dell'apprendimento delle politiche può costituire la giusta risposta ad alcune sfide cruciali connesse al processo di riforma dell'istruzione e formazione professionale nei paesi in transizione. I responsabili politici e altri attori chiave dovrebbero essere agevolati nell'apprendimento delle modalità di sviluppo delle proprie politiche. In pratica, però, l'agevolazione dell'apprendimento delle politiche deve far fronte a ostacoli notevoli. Essi nascono dalle molteplici tensioni tra il "cosa" e il "come" nel rapporto tra esperti e principianti. Diversi ostacoli sono emersi nella ricerca di approcci operativi volti a far

formazione che porterebbero a raggiungere detti standard. In questi casi, la valutazione del raggiungimento degli standard ha spesso sostituito la stessa istruzione e formazione.

¹⁵ L'esperienza di alcuni paesi come i Paesi Bassi dimostra anche la necessità di istituzioni di supporto e coordinamento aggiuntive a livello settoriale, regionale o scolastico. Questo è il ruolo che stanno svolgendo le associazioni delle scuole professionali secondarie e superiori, da un lato, e i centri di competenze di settore, i quali sono a loro volta sostenuti dalle istituzioni specializzate di sviluppo e ricerca nazionale, regionale e locale. In altre parole, le infrastrutture di riforma, innovazione o sviluppo richiedono un supporto aggiuntivo, oltre a quello degli attori nazionali e degli insegnanti nelle scuole.

funzionare l'apprendimento attivo nei classici contesti dell'istruzione¹⁶. Altri, invece, sono inerenti al settore dello sviluppo delle politiche di riforma.

Comprendere il processo di adattamento ai contesti o alle istituzioni non è semplice e rappresenta una sfida sia per i responsabili politici locali, sia per i consulenti internazionali. Anche se solitamente i donatori non hanno una buona comprensione del contesto locale (spesso non parlano neanche la lingua locale), non si può dare per scontato che i responsabili politici locali comprendano le caratteristiche del loro stesso sistema di istruzione e formazione professionale. È difficile stabilire che cosa sia sempre stato normale e quale sia la norma.

Inoltre, i consulenti internazionali non sempre comprendono che la consulenza che forniscono può essere fortemente radicata nel contesto istituzionale da cui provengono e che spesso non sono ben informati sulle politiche e sui sistemi di altri paesi. È lecito dunque chiedersi come i responsabili politici locali possano valutare l'idoneità di ciò che viene loro venduto come ultima tendenza internazionale e come i consulenti internazionali possano valutare adeguatamente le conoscenze già esistenti e la contestualizzazione delle nuove conoscenze. I responsabili politici subiscono inoltre pressioni per trovare soluzioni in modo rapido. Il loro mandato politico non lascia loro molto tempo. I consulenti sono vincolati dalle risorse finanziarie e di tempo che i donatori hanno stabilito per i loro progetti. Anche la questione dell'appropriazione delle politiche comporta dei problemi, specialmente quando si limita a pochi responsabili politici nazionali cooperativi e, a causa della struttura del progetto del donatore, esclude la grande maggioranza degli insegnanti e dei formatori nelle scuole (Grootings e Nielsen eds., 2005). In simili condizioni non è dunque chiaro come i consulenti internazionali possano agevolare l'apprendimento.

L'idea che sta alla base del concetto di apprendimento delle politiche non è tanto il fatto che le politiche possono essere apprese, quanto il fatto che le politiche attuali sono politiche apprese. Apprendere non significa trasferire semplicemente conoscenze specialistiche o comportamenti da una persona ad un'altra, bensì raggiungere una comprensione e acquisire competenze attraverso la partecipazione a processi di apprendimento. I responsabili politici, però, non sono soltanto discenti di politiche: essi devono anche agire. Ma agire sulla scena politica, specialmente in ambienti che stanno attraversando una trasformazione radicale come nei paesi in transizione, non sempre lascia molto spazio e tempo per un attento e graduale apprendimento. I responsabili politici, ogni giorno, devono prendere parte ai processi decisionali e, a seconda della loro posizione all'interno del sistema, l'impegno attivo nelle lotte per il potere politico spesso ha la priorità¹⁷.

D'altro canto, i responsabili politici impegnati nelle riforme sistemiche necessitano di nuove conoscenze che spesso si contraddicono con le conoscenze e le procedure tradizionali. Di conseguenza, per i responsabili politici, che sono anche tenuti ad agire, l'apprendimento è più di un semplice processo cognitivo: l'apprendimento è pratica. Il loro apprendimento è di tipo contestualizzato, poiché è una parte integrante e inseparabile della loro pratica sociale. Lave e Wenger (1990) sostengono che ogni tipo di apprendimento è contestualizzato e più specificatamente esso costituisce "una legittima partecipazione marginale alle comunità di pratica". I principianti apprendono meglio quando sono impegnati in una comunità di discenti più esperti; durante il processo di apprendimento anch'essi diventano più competenti e avanzano dai margini verso il centro.

I responsabili politici nei paesi in transizione possono essere visti come principianti altamente motivati e l'apprendimento delle politiche può essere agevolato lasciandoli partecipare a comunità di pratica pertinenti (Wenger 1998). Queste comunità di pratica potrebbero essere create riunendo i responsabili politici di diversi paesi che hanno affrontato o che stanno affrontando riforme dei loro sistemi di istruzione. Gli analisti, i ricercatori, i consulenti e altri professionisti in ambito politico, a livello internazionale e locale, potrebbero partecipare anch'essi a tali comunità.

Tuttavia, i responsabili politici nei paesi in transizione possono essere visti come "principianti" in termini di conoscenze e competenze relative allo sviluppo di sistemi d'istruzione moderni nelle economie di mercato, ma possono anche essere considerati come "esperti" del contesto del proprio paese. Analogamente, i consulenti politici internazionali possono essere "esperti" in materia di sviluppo di politiche dell'istruzione nelle economie sviluppate, ma spesso sono "principianti" in termini di conoscenza del contesto specifico del paese partner. Né gli attori locali, né i consulenti internazionali

¹⁶ La questione chiave resta quella di stabilire in che modo sia possibile creare una situazione di apprendimento in cui l'esperto funge da agevolatore del processo di apprendimento e il principiante può essere stimolato a partecipare attivamente all'apprendimento.

¹⁷ La questione dell'apprendimento attivo in un contesto di potere verticale e laterale necessita di ulteriori riflessioni.

sanno veramente che cosa sia “idoneo” alla moderna politica dell’istruzione nel contesto di un paese partner.

Il concetto di comunità di pratica necessita quindi di un ulteriore sviluppo per poter prendere nella giusta considerazione le differenze nelle esperienze di apprendimento e gli alti livelli di incertezza. Poiché le nuove e le vecchie conoscenze si riferiscono a contesti diversi, esistono zone marginali e centrali diverse; inoltre, anche chi è più vicino al centro continua comunque ad apprendere.

5. Apprendimento delle politiche attraverso la condivisione delle conoscenze

Riformare i sistemi di istruzione e formazione professionale nei paesi in transizione significa combinare le vecchie e nuove conoscenze in contesti mutevoli sia per gli attori locali, sia per i consulenti internazionali. L’apprendimento delle politiche non comporta soltanto l’apprendimento delle politiche elaborate da altri paesi, ma equivale anche ad apprendere quali possano essere sviluppate a livello locale, riflettendo sulla pertinenza delle politiche straniere nel contesto locale. In questo senso l’apprendimento delle politiche può avvenire soltanto quando vi sia una condivisione delle informazioni e delle conoscenze disponibili. Il ruolo principale dei donatori sarebbe quello di agevolare il processo di apprendimento della politica di riforma, fornendo accesso a tali informazioni ed esperienze e incoraggiando una riflessione critica sulla loro pertinenza. I donatori e i loro rappresentanti, tuttavia, non possono svolgere bene il loro ruolo di agevolazione dell’apprendimento, se non riconoscono di essere essi stessi discenti nel medesimo processo di apprendimento delle politiche.

Lo sviluppo delle politiche di riforma di istruzione e formazione professionale, visto come un apprendimento delle politiche di istruzione e formazione professionale, dovrebbe utilizzare la condivisione delle conoscenze per far sì che i responsabili politici dei paesi partner apprendano dalle (e non solo sulle) esperienze di riforma di istruzione e formazione professionale di altri paesi, per la formulazione e l’attuazione dei propri obiettivi di riforma. La condivisione delle conoscenze consentirebbe inoltre ai donatori e ai consulenti internazionali di comprendere meglio il contesto istituzionale e la storia del paese partner. Familiarizzandosi con le conoscenze locali, per loro diventerebbe anche più facile apprezzare e valutare le competenze che i partner mettono a disposizione del processo di riforma.

I donatori internazionali e i loro consulenti politici dovrebbero assumere un ruolo simile a quello assegnato agli insegnanti moderni, ovvero sia non il ruolo di esperti che sanno tutto e che passano semplicemente le conoscenze esistenti, ma il ruolo di chi riconosce i problemi, non conosce ancora le soluzioni, organizza e guida la condivisione delle conoscenze e, così facendo, ne sviluppa di nuove per tutte le persone coinvolte nel processo di apprendimento. L’apprendimento delle politiche può quindi avvenire soltanto con una collaborazione.

Nella collaborazione per l’apprendimento delle politiche, i tempi e le fasi di condivisione delle conoscenze sono molto importanti, se l’assistenza dei donatori intende avere un reale impatto sull’appropriazione delle politiche a livello locale e sull’adattamento ai contesti locali e se intende creare la motivazione, l’impegno e le capacità necessari per sostenere le riforme. Questo richiederebbe competenze specifiche da parte dei consulenti politici, perché necessitano poter valutare a che punto essi stessi e i loro partner si trovano nel processo di avanzamento dalle zone marginali a quelle centrali della comunità di pratica. Sarebbe inoltre necessario rielaborare i classici strumenti di sviluppo come i seminari, le visite di studio, l’assistenza tecnica, i progetti pilota, al fine di creare una base solida su cui l’apprendimento delle politiche possa avvenire.

Apprendere le politiche significa quindi condividere le esperienze del passato per sviluppare le conoscenze del futuro. Significa anche condividere le conoscenze provenienti dall’estero e quelle esistenti a livello locale nonché sviluppare nuove conoscenze. L’apprendimento delle politiche non solo contribuisce a creare riforme più coerenti e idonee all’interno del sistema, ma agevola anche le riforme all’esterno dei sistemi di istruzione e formazione professionale, poiché consente a tutti gli attori di imparare nuovi ruoli e di sviluppare nuove procedure di lavoro. Sviluppare approcci concreti, che possano far funzionare in pratica l’apprendimento delle politiche sulla base dei principi teorici di apprendimento attivo, sarà una sfida impegnativa.

Bibliografia

- Driscoll, M. P. *Psychology of Learning for Instruction*. 2^a ed. Boston, Allyn and Bacon, 2000.
- Ellerman, D. "Autonomy in Education and Development". *Journal of International Co-operation in Education*, 7 vol., n. 1 (aprile 2004).
- Ellerman, D. *Helping People Help Themselves. From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*. The University of Michigan Press, 2005.
- Green, A.; Wolf, A.; Leney, T. *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. Institute of Education, Bedford Way Papers. Università di Londra, Londra, 1999.
- Grootings, P. "VET in Transition: an overview of changes in three East European countries". *European Journal of Education*, vol. 28, n. 2, 1993, p. 229-240.
- Grootings, P. "Learning Matters". *ETF Yearbook 2004*. Torino, ETF, 2004.
- Grootings, P; Nielsen, S. "The role of teachers in VET reforms: professionals and stakeholders" *ETF Yearbook 2005*. Torino, ETF, 2005.
- Hager, P. "The Competence Affair, or Why Vocational Education and Training Urgently Needs a New Understanding of Learning". *Journal of Vocational Education and Training*, vol. 56, n. 3 (2004), p. 409-434.
- King, K. *Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?* Centre of African Studies, Università di Edimburgo, 2005.
- King, K.; McGrath S. *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*. Londra, Zed Books, 2004.
- Kolb, D. A. *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1984.
- Kok, J. J. M. *Talenten Transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen*. Oratie Fontys Universiteit, 2003.
- Lave, J.; Wenger, E. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- OCSE. *Lifelong learning for all*. Parigi, OCSE, 1996.
- OCSE. *Understanding the Brain. Towards A New learning Science*. Parigi, OCSE, 2002.
- OCSE. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Parigi, OCSE, 2005.
- Pieters, J. M.; Verschaffel, L. "Beïnvloeden van leerprocessen". In: Verloop, Nico & Lowyck, Joost (red.) *Onderwijskunde, Een kennisbasis voor professionals*. Groningen/Houten, Wolters-Noordhof, 2003, p. 251-284.
- Schön, D. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York, Basic Books, 1983.
- Simons, R-J.; van der Linden, J.; Duffy, T. *New Learning*. Kluwer Dordrecht/Boston/Londra, Academic Publishers, 2000.
- Verloop, Nico & Lowyck, Joost (ed.). *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Groningen/Houten, Wolters-Noordhof, 2003.
- Wenger, E. *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.