

# Educazione e coesione sociale: Le politiche in Europa e il dialogo con l'America latina

Marco Zupi, *CeSPI*

*IILA, Roma, 12 giugno 2009*

# Struttura

1. L'importanza della coesione sociale
2. Povertà, welfare e coesione sociale
3. Il discorso europeo di Lisbona e nella cooperazione allo sviluppo
4. Il rapporto tra coesione sociale ed educazione
5. Le politiche europee in materia
6. I risultati della cooperazione allo sviluppo
7. Le tendenze generali in America Latina
8. Alcune implicazioni per un'agenda comune

# Indice volume 2009 CeSPI-FIIAPP-EUROsociAL

Introduction: Le charme discret de la coesion sociale (M. Zupi, CeSPI)

Social Cohesion, welfare recalibration and the EU (A. Hemerijck, Erasmus Univ.)

The debate on social cohesion in Latin America (S. M. Draibe, UNICAMP)

Concept of Social Policy: Universalism vs. focalization (J.A. Ocampo, Columbia Univ.)

Employment Policies and Social Cohesion in Europe (N. Adnett, Staffordshire Univ)

Latin American commentary (V. Tokman, CEPAL)

Education and Social Cohesion in Europe (M. Duru-Bellat, Science-Po, Paris)

Latin American commentary (F. Terigi, Buenos Aires Univ.)

Health and Social Cohesion in Europe (M. Huber, European Centre SWPR, Vienna)

Latin American commentary (A. Sojo, CEPAL)

Taxation, Equality and Social Cohesion in Europe (B. Greve, Roskilde University)

Latin American commentary (O. Cetrangolo, CEPAL)

The importance of social dialogue (M. Izzo, CeSPI)

Towards a framework of indicators on informal economy (E. Estruch Puertas, CeSPI)

EUROsociAL in Perspective (F. Gudiño, I. Zamora, FIIAPP)

Conclusions (J. L. Rhi-Sausi, CeSPI and F. Gudiño, FIIAPP)

Annex: the virtual library on Social Cohesion (CeSPI)

# Alcuni elementi concettuali sulla coesione sociale

## **Il fascino del compromesso culturale...**

La capacità di vivere insieme "in armonia", tra una visione individualista e la conflittualità di classe

## **L'ambiguità già nelle origini...**

Auguste Comte (stato), Herbert Spencer (mercato), Alexis de Tocqueville (associazioni intermedie), Emile Durkheim (interazione)

## **La flessibilità politica del concetto...**

Uso funzionale nella visione liberale, uso solidarista in quella socialdemocratica, fine verso cui tendere per marxismo

Sia nazionalismo metodologico che trans-nazionalismo se ne appropriano

# Il rapporto tra povertà, welfare e coesione sociale

## La concettualizzazione della povertà...

Dalla povertà unidimensionale e dicotomica alla povertà multidimensionale, multilivello e sfumata

## La dialettica tra punti di vista divergenti...

Versione anglo-sassone (responsabilità individuale) e francese (responsabilità collettiva); aspetti distributivi e relazionali, metodi *means-tested* di trasferimenti di reddito o universalistici

## Il nesso tra povertà e coesione sociale...

Il concetto di coesione sociale è visto, alternativamente, come un modo per superare l' "economicismo" dell'idea di povertà o come una lente che getta una nuova luce sulla complessità di povertà

# L'evoluzione europea tra povertà e coesione sociali

## **L'importanza delle crisi e conseguenti fasi storiche**

Industrializzazione, neoliberalismo-globalizzazione-fase post-industriale (nuovo precariato e crisi Welfare state), oggi

## **L'importanza del welfare state in Europa...**

Polanyi (1957): il mercato lasciato a sé, sganciando economia da legami sociali e politici, non assicura protezione sociale e relazioni industriali che garantiscono piena occupazione

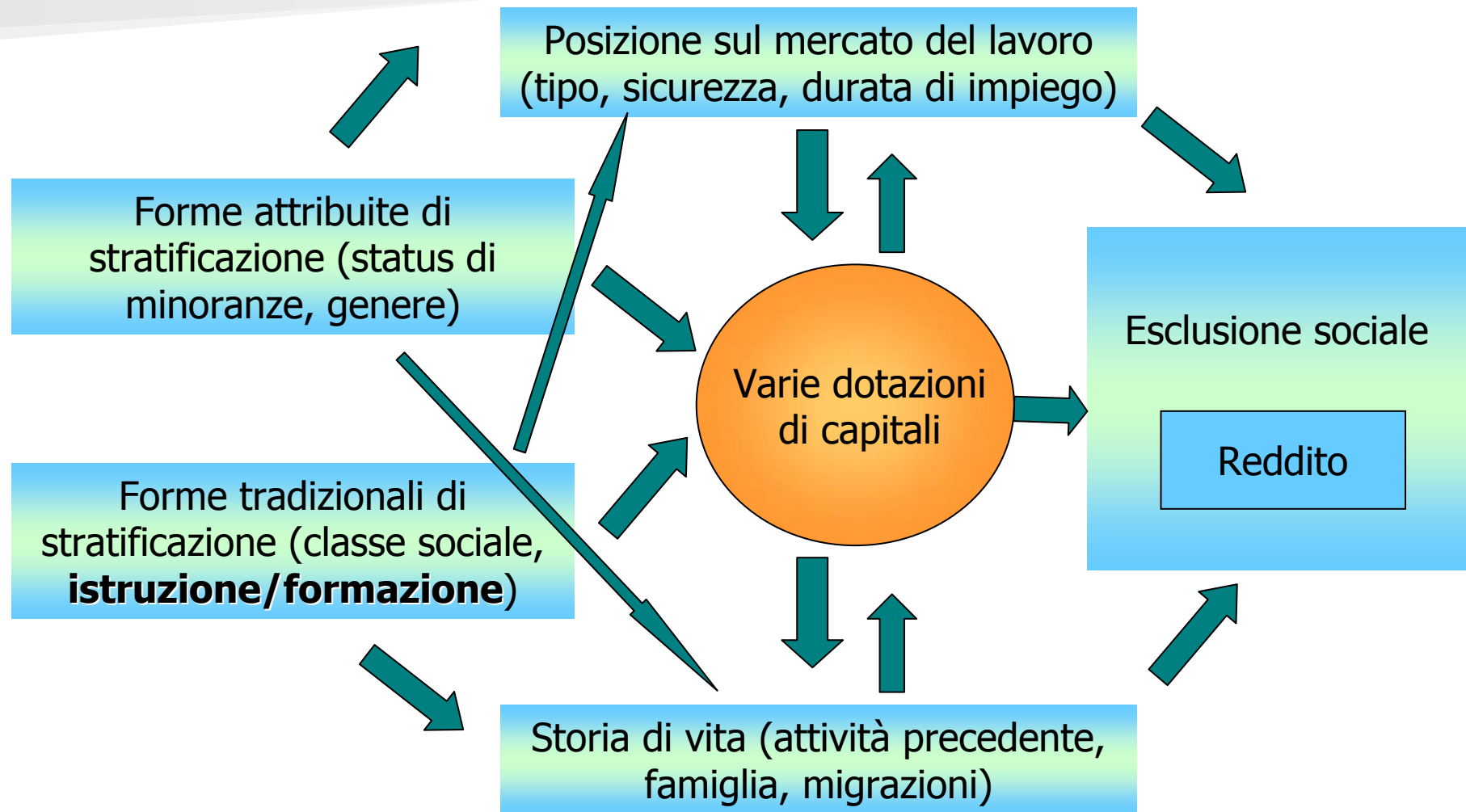
## **Povertà e coesione sociale: Estensione o evoluzione?**

Poveri: Passivi, subalterni, attivi o trasformativi?

In Europa come evoluzione (da povertà assoluta a relativa) con trickle-down implicito: crescita → occupazione → qualità di vita

Esportato con gli aiuti in forma cumulata

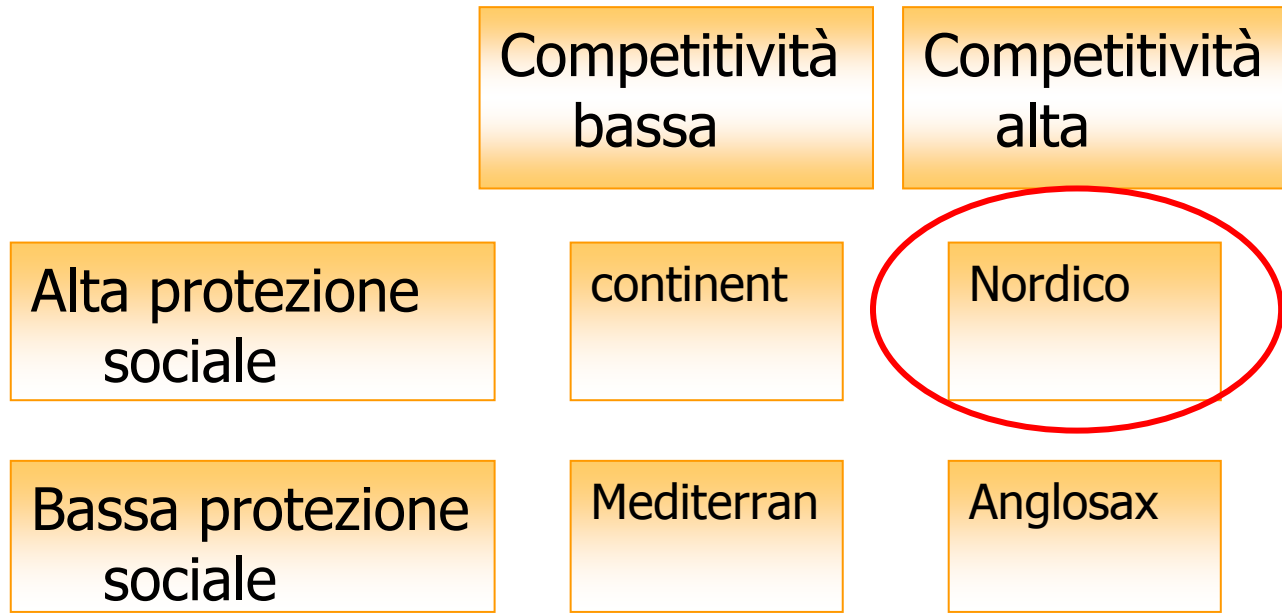
# Il discorso europeo sulle politiche contro la povertà e l'esclusione



# Il discorso di Lisbona

Trasformare l'UE "nell'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"

Non si assume trade-off tra crescita e protezione sociale: **accrescere ruolo della conoscenza come motore della crescita** (correlando crescita PIL, occupazione, capitale umano, investimenti in innovazione)



# Il discorso di Lisbona

Modello Nordico e anglosassone hanno superato obiettivo di Lisbona (70% tasso di occupazione della forza lavoro)

I due modelli con il grado di regolazione dei mercati più basso

Modello nordico con % di spesa sociale sul PIL più elevata; modello anglosassone con la più bassa

I due modelli con più anziani occupati, life long learning, occupati, laureati in materie scientifiche e con più bassi tassi di disoccupazione di lungo termine, abbandoni scolastici, debito pubblico (e con forte presenza privati per innovazione)

Competitività  
bassa

Competitività  
alta

Alta protezione  
sociale

continent

Nordico

Bassa protezione  
sociale

Mediterran

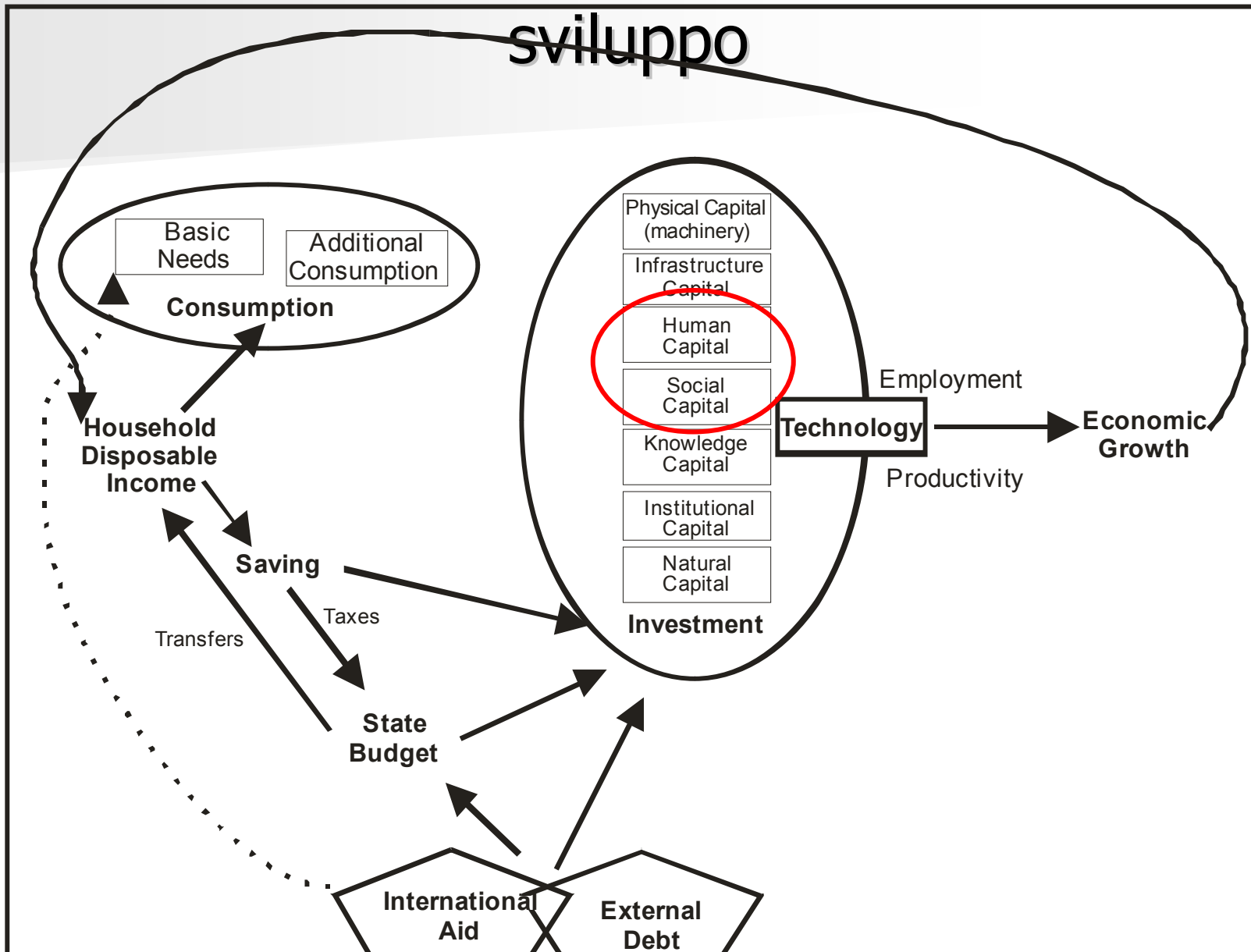
Anglosax

# Modello europeo proposto

- rilevanza della conoscenza e dell'istruzione nel sostenere la produttività;
- Rilevanza del life long learning e dell'occupazione della popolazione anziana per sostenere occupazione complessiva;
- relazione inversa tra esclusione sociale e carenza di protezione sociale vs crescita basata sulla conoscenza
- modello nordico e anglosassone con simili caratteristiche modello economico, non sociale (fattori nazionali contano)

	Competitività bassa	Competitività alta
Alta protezione sociale	continent	Nordico
Bassa protezione sociale	Mediterran	Anglosax

# Il discorso cumulativo della cooperazione allo sviluppo



# Il ruolo dell'educazione per la coesione sociale

Nella logica a due velocità del discorso europeo, il lavoro è il motore della coesione sociale e l'educazione è il carburante fondamentale.



## Il ruolo dell'istruzione

Decisivo per le ambizioni dell'agenda di Lisbona (e OCSE):

- aumentare l'occupabilità delle persone,
- alzare la produttività del lavoro, innovazioni e competitività del sistema,
- ma anche coesione sociale, culturale e politica, rafforzando fiducia reciproca, educazione alla legalità e alla cittadinanza, tolleranza

## Però, secondo approccio critico...

Pierre Bourdieu Ivan Illich e Pier Paolo Pasolini : è forma di riproduzione di stratificazione sociale, imposizione di valori e cultura che omologano, rafforzano il capitale sociale dei legami *intra-gruppo* e mandano segnali su posizioni

# Il ruolo dell'educazione per la promozione della coesione sociale in Europa

## L'educazione nell'agenda Europea per la coesione sociale

Prima

Educazione come strumento per formare identità nazionali coese (formazione dello stato – società omogenee)

- Domanda generalista di skills → unificazione
- Aumento degli anni obbligatori d'istruzione primaria e secondaria

Poi

Educazione per assicurare skill adeguati ai bisogni sul mercato del lavoro (strategia di Lisbona: crescita basata su skills)

- Domanda di skill specifici → diversificazione
- Focus crescente su livelli superiori d'istruzione

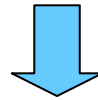
Ora

Crescente preoccupazione su coesione sociale e maggiore ricorso a istruzione per reagire a impatti negativi di globalizzazione

- Educazione per contribuire non solo a maggiore mobilità sociale/pari opportunità a livello individuale ma anche a livello macro

# Il ruolo dell'educazione per la promozione della coesione sociale in Europa

Maggiore attenzione  
all'uso delle risorse pubbliche



Politiche dell'educazione basate  
sull'evidenza (e i risultati: PISA/OCSE)

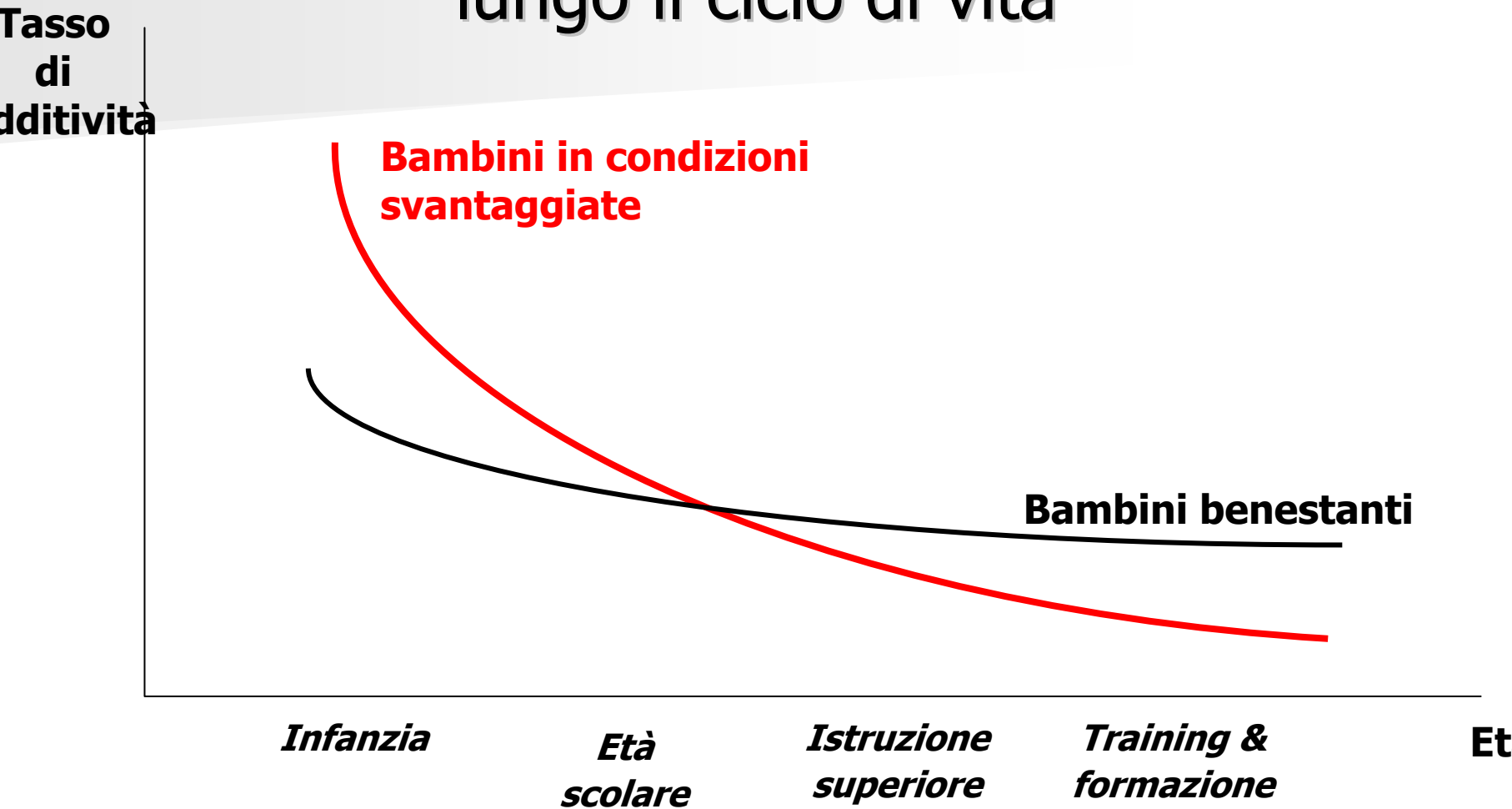


Efficienza + Equità (non uguaglianza)



Trade-offs/Complementarità  
(implicazioni sul ciclo di vita)

# Redditività degli investimenti nell'educazione lungo il ciclo di vita



# Il ruolo dell'educazione per la promozione della coesione sociale in Europa

L'evidenza empirica sull'impatto dell'istruzione sulla coesione sociale dà risultati ambivalenti di una maggiore istruzione a seconda che si consideri il livello individuale o collettivo

A livello individuale, maggiore istruzione rafforza auto-stima e senso di auto-sufficienza, e ha impatto positivo su occupazione e livelli retributivi

A livello collettivo, un livello più alto d'istruzione, aumenta la competizione, il che può portare a un indebolimento di legami familiari e comunitari. E maggiori livelli d'istruzione non assicurano maggiore occupazione o livelli salariali a livello complessivo

Complessità di una valutazione d'insieme del ruolo dell'educazione per la coesione sociale

# Il ruolo dell'educazione per la promozione della coesione sociale in Europa

## Difficoltà di valutazione dell'impatto dell'educazione sulla coesione sociale a livello macro

- Problemi di misurazione: Difficile isolare il ruolo specifico dell'educazione dagli altri aspetti istituzionali che agiscono sulla coesione sociale
- Impatto diverso a seconda del modello educativo adottato: 'additivo' (totale è somma di risultati individuali), 'di posizione' (cambia posizione in gerarchie), 'cumulativo' (esternalità)
- Problema di non linearità: a livello collettivo, l'educazione può agire su coesione sociale fino ad una certa soglia (di saturazione), dopodiché cessa di essere rilevante (più che livello medio conta distribuzione) e non è correlato a livello di criminalità e anzi aumenta stratificazione. A livello individuale, invece, un livello crescente d'educazione continua a dare benefici

# Implicazioni di policy

Le priorità politiche in materia in Europa sono cambiate nel tempo:

- Da un focus su... Quantità
  - Più scuola (livello medio di scolarità)
  - Necessario per favorire mobilità sociale (e inter-generazionale) e società della conoscenza
- A maggiore attenzione anche su... Distribuzione
  - Disuguaglianze educative: rapporto tra distanza media tra chi ha completato istruzione secondaria e chi quella terziaria (e modello di posizione: educazione ridistribuisce posizioni e opportunità lavorative connesse)
  - Impatto su distribuzione di skill → disuguaglianza di reddito, distanza culturale tra individui, fiducia e comunicazione sempre più difficili

# Lezioni apprese dalla ricerca

- **Priorità ai primissimi stadi:** educazione materna e pre-scolare
- **Ridurre la dispersione della resa** nella scuola secondaria
- **Importanza delle caratteristiche del sistema educativo:** impatto negativo di segregazione scolastica (scelta di scuola del tutto libera – come in Belgio -, *peer effects* cioè omogeneità studentesca), di caratteristiche scolastiche (infrastrutture, vita nella classe più che contenuti dei curriculum, qualità dell'insegnamento)
- **Decentralizzazione – flessibilità** nei sistemi educativi – come in Regno Unito-: efficienza e coesione sociale, ma rischio di impatto negativo in assenza di adeguato monitoraggio su scala nazionale (fissare standard, monitoraggio regolare)
- **Legami con altre politiche** (occupazione, salute, tassazione) e bisogno di coordinamento

# Buone pratiche

## Best practices in Europa per promuovere coesione sociale attraverso l'istruzione

### ■ Collegare scuole e famiglie:

- Maggiore coinvolgimento di genitori alla vita scolastica e partecipazione mirata di famiglie svantaggiate (es. Belgio) e coinvolgimento di organizzazioni comunitarie (es. Spagna)

### ■ Prevenire gli insuccessi iniziali e colmare i ritardi di apprendimento nelle scuole dell'obbligo:

- Affrontare le difficoltà di apprendimento al loro insorgere (es. Finlandia con personale specialista ed extra esterni), monitorare i risultati scolastici sulla base di rigorosi standard (es. Regno Unito);
- Laddove la prevenzione non funziona, agire a favore di chi abbandona con incentivi finanziari (es. Francia e Regno Unito), scuole di seconda scelta (es. Francia), formazione sul lavoro (es. Regno Unito)

# Buone pratiche

## Best practices in Europa per promuovere coesione sociale attraverso l'istruzione

- **Integrazione degli immigrati:** educazione come strumento chiave per sostegno linguistico e formativo a famiglie (es. Danimarca) e bilinguismo (Svezia)
- **Scuole in aree svantaggiate:** risorse specifiche per scuole in aree depresse (es. Francia), promozione dell'integrazione sociale all'interno delle classi
- **Diversità di azioni** in relazione a incrementato numero di attori: sistemi di sostegno agli insegnanti (es. Paesi Bassi) e centri di formazione di adulti e genitori (es. Svezia e Spagna), aggiornamento continuo (Scandinavia)
- **Monitoraggio di progressi** di politiche per la coesione sociale: standard e monitoraggio gestiti centralmente
- **Assenza di trade-off tra efficienza ed equità:** più alti livelli di performance e più bassa disuguaglianza in scuola dell'obbligo (es. Paesi nordici)

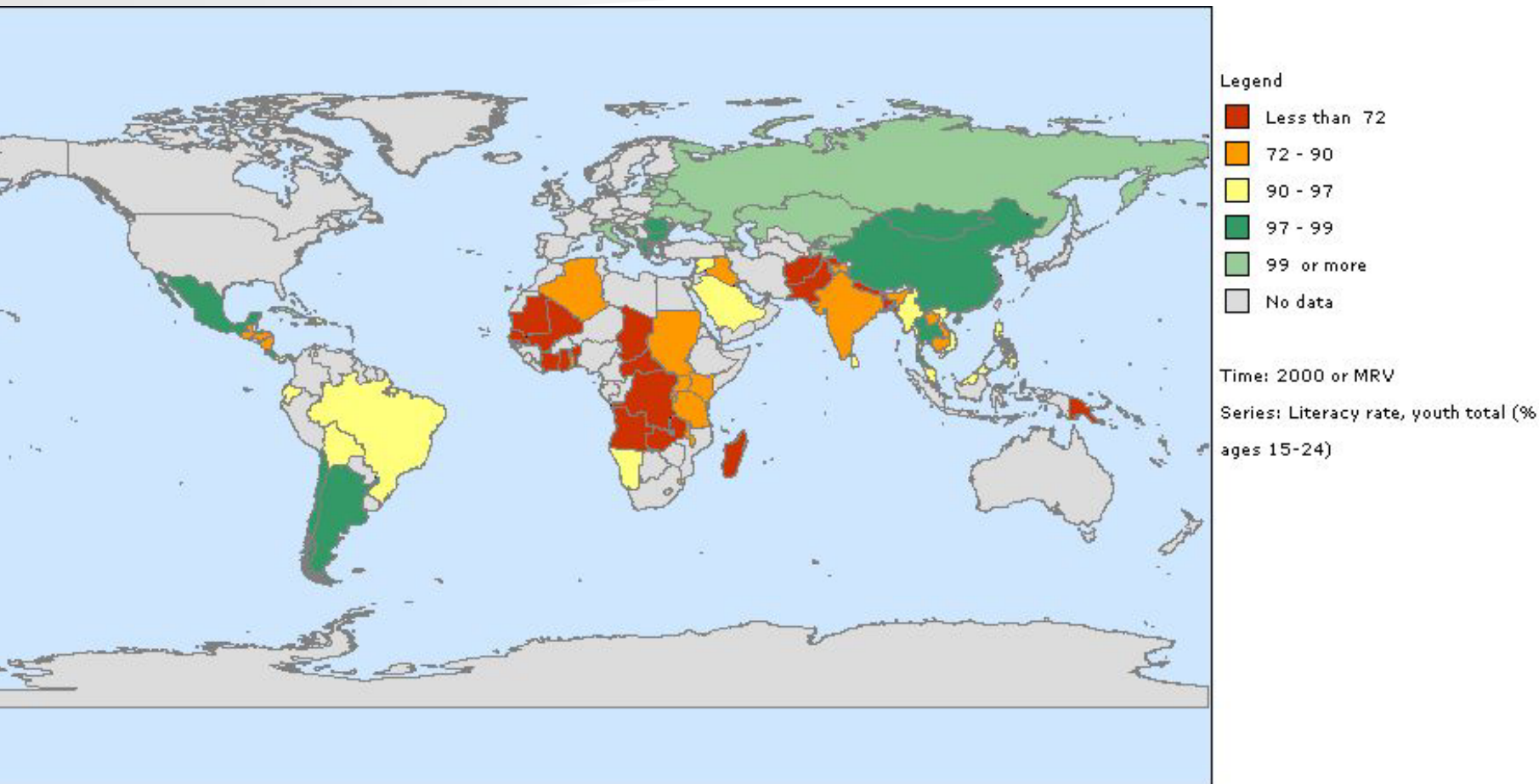
# Implicazioni di policy

- Trasferibilità di esperienze di successo legate a fattori e interessi locali e privati
- A livello politico centrale, interessi collettivi devono prevalere → priorità da imporre
  - Per esempio, l'interesse generale sulla maggiore coesione sociale può richiedere maggiore impegno su attività pre-scolare o aggiornamento continuo più che su educazione universitaria
  - Distribuzione e qualità dell'educazione conta più di quantità, ma spesso è più facile raggiungere il consenso sulla quantità
- Educazione è inserita nella società, per cui politiche educative in sé non possono raggiungere uguaglianza e coesione sociale; occorre un approccio più olistico

# L'approccio e i risultati della cooperazione internazionale: MDG-2

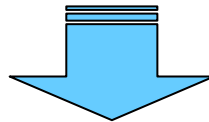
<b>1) obiettivo</b>	Iscrizione universale alla scuola primaria
<b>2) traguardo</b>	Tutti i bambini devono completare il primo ciclo entro il 2015
<b>3) indicatore</b>	Total net enrolment ratio in primary education
<b>4) risultati</b>	<p><b>America Latina e Caraibi: ALTA ISCRIZIONE (ma insufficiente per raggiungere obiettivo): 87% (1991) poi 94% (2000) poi 95% (2007)</b></p> <p>Nord Africa: ALTA ISCRIZIONE (on track)</p> <p>Africa Sub-Sahariana: BASSA ISCRIZIONE (non sufficiente)</p> <p>Asia meridionale: ALTA ISCRIZIONE (on track)</p> <p>Asia orientale: ALTA ISCRIZIONE (nessun progresso)</p> <p>Asia occidentale: ALTA ISCRIZIONE (ma insufficiente)</p> <p>Europa: ALTA ISCRIZIONE (on track)</p>
<b>5) limiti</b>	Più facile input che output (è sistema); fragile (crisi), gender,

# L'approccio e i risultati della cooperazione internazionale: MDG-2



# Le tendenze generali in America Latina

Recenti impegni nel campo dell'istruzione indirizzati a riformare i sistemi educativi per promuovere maggiore accesso all'educazione (anche privata)



## ■ Risultati: aumentata crescita d'istruzione primaria e secondaria

- Tassi d'iscrizione a scuole elementari e secondarie sono aumentati molto nella regione
- È aumentato il numero dei diplomati che accedono agli studi universitari
- Ma popolazione giovane è molto numerosa e disuguaglianza elevata, per cui non risolti problemi di base

# Le tendenze generali in America Latina

## Le sfide da affrontare:

- Il problema degli **abbandoni**, soprattutto di bambini di estrazione socio-economica svantaggiata ( e anni ripetuti, molto a livelli alti)
- Il problema della **qualità** che impedisce la mobilità sociale (anche in USA: solo tra fasce medie e alte è maggiore)
  - Minore accesso a istruzione superiore di qualità per studenti di estrazione svantaggiata: ritardi in skill e conoscenze si accumulano da prime fasi, si cumulano e impediscono accesso a università di qualità → importanza di interventi in fasi iniziali (prescolari, avvio primo ciclo)
  - Scarsa qualità di università pubbliche in termini di risultati sul mercato del lavoro → bisogno di interventi sul fronte della domanda e dell'offerta
- La bassa **qualità delle infrastrutture** e degli skill degli insegnanti
- **Lavoro infantile** (5-14 anni): 11% di popolazione
- **Disparità geografiche ed etniche** in termini di accesso e qualità
  - Aree rurali sono indietro rispetto a quelle urbane
  - Studenti di popolazioni indigene e afro sono svantaggiati
  - La coesione sociale è anche territoriale

# Le tendenze generali in America Latina

Le sfide da affrontare:

- Il rapporto tra **modelli tradizionali** e **paralleli** (PPP con vouchers, scuole sussidiate)
- Evoluzione dei modelli tradizionali: **centralizzati** (con trasferimento competenze a livello subnazionale: Argentina, Brasile, Messico), a **responsabilità compartita** centro-decentrata (Bolivia e Colombia), **autonomia scolastica** (El Salvador, Nicaragua)
- **Proliferazione di offerte formative** a livello universitario ha migliorato copertura ma abbassato qualità
- **Proliferazione di programmi di trasferimento condizionato** (di beni alimentari, tramite riduzione di tariffe): *Progresas/Oportunidades* (Messico) e *Bolsa Escola* (Brasile), critiche sono che non creano capacità di offerta e sbocco sul mercato del lavoro, con amministrazione parallela
- **Programmi di riduzione di tariffe**

# Alcuni raffronti

	America Latina e Caraibi	OCSE
<b>Iscrizione a educazione prescolare (%)</b>	45,8% (1991) 61,7% (2005) Min: 28,5,% (Guatemala) Max: 93,2% (Barbados)	64,4% (1991) 80,0% (2005)
<b>Punteggio medio PISA</b>	380 (2000)	513 (2000)
<b>Iscrizione a educazione universitaria (%)</b>	16,7% (1991) 28,1% (2004) Min: 12,1,% (Trinidad) Max: 63,9% (Argentina)	47,4% (1991) 71,3% (2004)

# Considerazioni finali

- Equità &/or Efficienza
  - Trade-off/Complementarità
  - Quantità e Qualità
- Effetto a livello individuale vs effetto a livello collettivo (aggregato)

# Considerazioni finali

- Quantità (Accesso → tassi di scolarità = MDG-2) e Qualità (Completamento/raggiungimento dei livelli più alti, collocamento sul mercato del lavoro dei diplomati e laureati, risultati ai test finali standardizzati)
- Attenzione agli abbandoni:
  - Crescente consapevolezza sulle implicazioni in termini di equità, soprattutto quando maggiore nelle fasi iniziali per bambini in situazioni socio-economiche svantaggiate, il che produce disuguaglianza nell'accesso ai livelli superiori d'istruzione
- Risorse e capacità amministrativa:
  - I governi subnazionali hanno sufficienti risorse e capacità?
  - Gestione del personale insegnante e formatore (incentivi ad aumentare sia la qualità sia la quantità)
- Legami con altre politiche settoriali: educazione ↔ salute, educazione ↔ occupazione, educazione/salute/occupazione ↔ tassazione